中国：民生与发展

people's livelihood and development

胡鞍钢／著

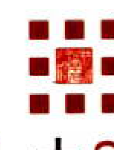
走进中国经济50人论坛
握手中国最有影响力的
群体经济学家

中国经济50人论坛丛书
Chinese Economists 50 Forum

中國經濟五十人論壇



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济50人论坛丛书

Chinese Economists 50 Forum

倾听中国经济发展脉搏，
洞察产业发展趋势，
把握持续发展机遇。
无论您是官员还是学者，
无论您是政治家还是企业家，
在中国经济改革的潮流中，
无论您是观察者、研究者还是实践者，
您都能从这里**获取**：
最重要、
最前沿、
最权威的资讯、启示和智慧。

建议上架：经济学

ISBN 978-7-5017-8436-3



责任编辑：乔卫兵

封面设计：华子图文 huazi103@vip.sina.com

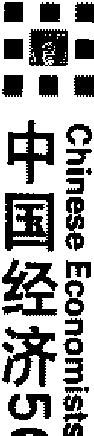
定价：66.00元

中国：民生与发展

胡鞍钢／著

people's livelihood and development

关注民生 促进和谐 科学发展 实现小康



Chinese Economists 50 Forum

中国经济50人论坛丛书



北京

图书在版编目（CIP）数据

中国：民生与发展/胡鞍钢著．－北京：中国经济出版社，2008.5
（中国经济50人论坛丛书）
ISBN 978－7－5017－8436－3

Ⅰ．中… Ⅱ．胡… Ⅲ．经济发展—研究—中国 Ⅳ．F124

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第004190号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街3号）
网　　址：www.economyph.com
责任编辑：乔卫兵（电话：010－68300010　E-mail：weibingq@sina.com）
责任印制：石星岳
封面设计：华子图文设计公司
经　　销：各地新华书店
承　　印：潮河印业有限公司
开　　本：787mm×1092mm　1/16　　印张：27.25　　字数：428千字
版　　次：2008年5月第1版　　印次：2008年5月第1次印刷
印　　数：4000册
书　　号：ISBN 978－7－5017－8436－3/F·7428　　定价：66元

中国经济50人论坛
丛书编委会

内容提要

改革开放以来，我国创下了世界最高的经济增长率历史纪录，但同时出现了越来越突出的有关十几亿人口的民生问题。

本书以“民生与发展”为主题，探讨两者的关系。作者的核心观点是“经济增长率与民生问题并不一定是必然联系的，只有当政府政策能够促进民生问题的解决，经济增长才能够与百姓民生密切相关”。因此政府的主要职责是从追求经济增长转向解决民生问题。改善民生是政府的最大政绩。

本书围绕“民生与发展”讨论了六个方面的重大关系：城市与乡村；地区与发展；社会与发展；公平与效率；人口与发展；环境与发展。最后围绕“民生与发展”主题，对第十届国务院工作作了独立的事后评价。

总 序

为了向社会各界反映论坛成员的重要成果，中国经济50人论坛的组织者决定出版一套丛书，为愿意出版自己学术研究成果的成员提供服务。大家推荐我为这套丛书写序，能享有这种殊荣，我感到非常高兴。说明每一位论坛成员的学术背景和每一本书的详细内容，不是我在这里想做的，坦率地说，我也不具备这种资格和能力。我在这里想介绍的是，50人论坛是怎么成立的，有什么特点，这些年主要进行了哪些领域的讨论和研究。希望通过这样的介绍，使读者对这套丛书的背景有一个总体了解。

一

记得是在1998年6月，当时的中国经济正处于通货紧缩状态，我感到，需要在经济学者之间对经济形势进行严肃讨论和深入交流，希望有一个相对固定的讨论平台，在相同的研究层面上交流学术思想。我和樊纲在木樨地一家小快餐店讨论了这个想法，我们之间有强烈的共鸣，决定发起50人论坛的组织工作。论坛的宗旨是，为国家现代化建设和经济发展改革的重大问题献策献力。论坛的定位是，集中国内重大经济政策方面的研究，而不是单纯学术性的讨论，希望邀请国内经济学界各主要领域有代表性的学者参加，进行不定期的交流。我们的想法得到了吴敬琏老师和易纲老师的认同，大家共同倡议，组织一个非正式论坛。把这个论坛称为“50人论坛”是樊纲的主意，认为这个名称比较符合国际惯例，也可以体现论坛的包容性。当然，实际参加人数并不受50人的限制。不久，论坛就成立了。

经过这些年的努力，50人论坛已经成为中国部分经济学家们讨论经济和社会发展重大问题的一个重要场合，它不仅在国内引起广泛关注，而且产生了一定的国际影响。政府主要综合部门在制定经济政策时，经常倾听论坛的意见，或者委托论坛展开讨论。不少领导也以不同方式，认真听

取50人论坛对国内重大经济问题的看法。

二

从50人论坛的学者名单中不难发现，这是一批才华横溢的学者，是一批在社会上享有相当知名度、被新闻媒体追逐的学者，也是一批极有个性和创见的学者。读者可能要问，什么样的力量能使这些人聚集在一起，并且持续发展？中国各种各样的论坛很多，相当多的论坛具有自发性，但经过很短的繁荣期之后，往往就消失了。为什么50人论坛具有持久的生命力？我的体会，支撑的是三个基本因素。一个是超前性研究的学术需要。从这个意义上来说，支撑论坛存在的基本因素是经济学的需求导向原理。每个成员都需要进行学术交流，都需要进行讨论和辩论，这种讨论和辩论又必须是在同一层面的，论坛恰恰可以满足这种学术需要。第二个是讲真话的学术作风。在讨论问题时，必须实事求是和讲真话，论坛坚持不打棍子、不扣帽子和内外有别的要求，力求发扬求真务实的作风。第三个是相互尊重的文化氛围。论坛的成员有的是职业学者，有的是学者型的政府官员，在论坛内部大家一律平等，发言的时间和顺序与本人的职务没有关系。不能参加某次讨论的学者要请假，没有特殊性和特权。这种空气反映了对中国优秀文化的继承。正是这样的组织文化下，大家可以自由讨论问题。记得在2003年5月，当非典疫情仍在全社会心理上造成较大威胁的时候，50人论坛的经济学家们迫不及待地聚在一起，共同探讨这一重大社会事件对中国未来发展的启示。当时，论坛的组织者在颐和园租了一条龙船，在昆明湖上讨论和总结非典带来的宝贵经验。我没有详细考证过，在世界上哪一个国家曾出现过这种情况，但起码近几年在中国没有出现过。这从另外一个角度说明了论坛的凝聚力和生命力。

三

在论坛成立的几年中，中国的经济社会结构发生了巨大变化。围绕中国发展的现实矛盾和前沿问题，论坛展开了多次讨论。根据档案记录，各种类型的内部专题研讨会召开了25次，公开的讨论80多次，每年都要召开一次主题鲜明、规模较大的论坛年会。在众多的讨论中，使大家兴奋的题目实际有六个领域。我很难用较短的篇幅把这些领域的问题全部讲清

楚。实际上,即便有充足的篇幅,我也难以讲清楚。在这里,只能简要介绍使论坛成员们兴奋的一些重要问题。

中国宏观经济的周期变化。近几年,中国经济经历了一个从通缩到通胀的经济周期。经济周期的客观性不容置疑,繁荣和衰退相互交替,这是大国经济增长的普遍现象。使论坛成员更为关注的问题是:周期阶段发生变化是哪些主要力量推动的,哪些因素具有明显的放大效应,如何区分政治因素和经济因素对经济周期的不同影响,周期的下一个拐点可能什么时候出现,怎样预测新周期阶段的特征,需要警觉哪些主要风险。

中国经济结构的演化和路径选择。中国经济结构的演化是人均收入提高的函数,这是各个国家经济发展的普遍规律。为什么中国的人口、土地、水和社会制度约束,决定着中国不可能完全走与发达国家相同的路径。在产业结构优化升级上,中国怎样以更开放的方式形成关键领域的自主创新能力。在消除城乡二元结构上,中国怎样避免简单追随刘易斯模式,更重视人力资本积累和形成内生性增长动力。在消除区域增长的差别上,怎样在非均衡增长和均衡增长之间,找到比较好的平衡点。

市场化改革过程中政府与市场的定位。中国渐进化和市场取向的改革,已经进入一个新的阶段,战略制高点是政府与市场角色的准确定位。对政府改革来说,怎样形成基本的动力机制推动这项改革,需要形成什么样的治理框架,怎样加快转变政府职能,如何合理划分中央和地方政府的事权。在充分发挥市场机制的基础性作用方面,怎样打破垄断和分割的利益格局制约,怎样纠正由于信息不对称和竞争不充分所引起的市场机制失灵,怎样创造发挥企业家才能的制度条件。

未来中国经济的国际角色。在不知不觉之间,中国走到了世界经济的前台。巨大的国内市场、超大规模国家的竞争优势和快速的经济增长,引起了全球的瞩目。作为大国开放经济,中国的汇率和利率变化,也引起从未有过的国际关注。未来怎样界定中国经济扮演的国际角色,怎样在全球范围内优化资源配置和解决重要资源的供给问题,国内上层建筑和生产关系的调整怎样适应已经进入全球分工领域的生产力发展要求。

经济与社会的协调。近年来,经济学家的注意力逐步从高速增长转向兼顾收入分配。一部分人先富起来后,怎样壮大中等收入者的规模,怎样解决贫困人口的生活困难,对这些问题的研究已经起步并且不断深入。正在和继续讨论的主要问题是,处于人均 1000 多美元的发展中大国,解决社

会问题的基调和社会管理机制如何界定，用什么样的矛盾缓冲机制克服凸显的社会矛盾，最终使我国经济和社会发展纳入和谐社会的轨道。

已经讨论和正在讨论的这些问题，鲜明地勾画出近年来中国经济和社会结构变化的基本脉络。如果抓住这六个基本线索，理解其相互之间的内在逻辑关系，就可以站在较高的起点上。当然，围绕这些问题的实践和学术研究还在继续，经济学家的视角和观点也有相当局限性，但无论如何，这些线索和讨论将为读者提供一个新的视角。

在这个简短序言结束之前，我还想强调一下深化政府管理体制改革问题。记得在 2000 年的 6 月份，国内舆论普遍关注国有企业改革。50 人论坛的经济学家们意识到，推动政府改革是下一步中国经济改革的关键环节，是进一步发挥市场机制基础性作用的重要前提。论坛决定，在古城西安讨论新形势下推动政府改革。当时的情景历历在目。记得一位著名经济学家不无感慨地说，西安是中国统一后的第一个古都，当时的中央政府就在这里。2000 多年的时间过去了，今天我国政府对推动改革开放发挥了重要的历史作用，但改革的任务仍然任重道远。中国经济社会发展进入新的历史阶段，我们需要抓住改革的关键环节，继续深入开展学术研究和政策讨论，推动我国经济社会向前发展。

50 人论坛成员的著作，是他们个人辛勤劳动的结果，也得益于大家的相互交流。我由衷希望，这些著作能真实描述中国经济社会的实际变化，受到广大读者的欢迎。

刘鹤

2005 年 4 月

序：改善民生是政府的最大政绩[①]

改革开放以来，我国创下了世界最高的经济增长率历史纪录，**但同时出现了经济增长的悖论，即十几亿人口的民生问题越来越突出**，这包括90年代下半期国有和城镇集体企业大规模的下岗失业，进入21世纪以来，教育、健康卫生、居民住宅等成为普遍关注的社会问题，诸如所谓的“老百姓上不起学、看不起病、买不起房”，同时安全事故、生态破坏、环境污染、官员腐败、社会不正之风等问题都在不断加剧，**这本身对中国政府形成了巨大的社会压力，也创造了政府改革的历史契机，促使政府执政目标和政府职能的重大转变**。

那么，在向现代市场经济转型、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的过程中，政府到底应当扮演什么角色？它的主要目标是什么？它的基本职能是什么？如何处理经济增长率目标与解决民生问题的关系？政府最大的政绩是什么？如何对他们进行客观评价？

一、如何认识国家与市场的关系

我自己对这些问题也有一个不断认识的过程。首先是在理论层面的认识，即认识国家与市场之间的不同作用和互补性作用。

1997年，世界银行在其发表的《1997年世界银行发展报告：在变化世界中的国家》中提出，**发展需要一个有效率的政府，它能够对市场经济和个人活动起催化作用、促进作用和补充作用**。该报告将国家作用做了三个方面的归纳和界定，**一是最小功能或者最基本的功能**，诸如提供纯公共物品，像国防、法律和秩序、保护产权、保持宏观经济稳定、控制疾病传染、提供安全饮用水和道路、反贫困等；**二是中介作用**，管理外部性（污染排放）、反垄断、提供社会保险（如退休保险、失业保险），这里政府不是要不要对市场干预而是如何有效地干预，这种干预与市场机

① 该文最初发表于《国情报告》2007年第11期，2007年3月15日；在收录本书时，作者又作了修改，2008年2月13日。

制和公民社会一起相互作用，以保证有效地提供上述公共物品和服务；三是行动者作用，具有较强能力的国家都采取更为积极行动的功能来解决市场所出现的问题，东亚的经验表明，政府通过有效的产业政策和金融政策积极发挥促进市场和出口增长的积极作用。[①]

这很快就成为经济学者的共识，并写进新编的经济学教科书中。但是一个200多个国家和地区组成的世界是多元多样化的，不存在一个统一的且唯一的模式。作为中国学者，我们更关心，在一个人口众多、地域辽阔、历史悠久、经济落后、各地区发展差异甚大且处于市场经济转型的中国，如何重新认识和界定国家和市场的不同作用和互补作用？

1993年我和王绍光曾提出市场经济转型中国家干预的分析框架（见表1）。2000年我们又针对中国特定的国情，在市场经济转型过程中，重新界定了国家的作用和干预内容。这包括干预的范围应当缩小，从“无所不管”转向“有限领域”，从“过度干预（越位）”转向“适度干预（定位）”，从公共服务的“缺少干预（缺位）”转向“加强干预（到位）”；干预手段要转变，从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主，从直接控制为主转向间接控制为主，干预基于“人治”转向“法治”，干预本身是接受法律监督和法律制约的；提高干预的有效性，充分利用市场机制，积极应对各类挑战；提高干预的透明度，减少干预过程中的“寻租”现象。[②]

2000年11月，时任国务院副总理的李岚清同志在全国省部级主要领导干部财税专题研讨班上明确提出：**建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政。随着公共财政的建立，政府的活动范围应逐步规范，当务之急，是要解决财政支出“缺位”和“越位”，以及工作中的随意性问题。**

我们并不简单地认为，在现代社会和日益激烈国际竞争环境下，国家的作用愈小愈好，这取决不同国家的发展类型、发展阶段以及发展目标和发展战略。

国家在向市场经济过渡过程中应当发挥积极的作用。即使在成熟的发达的市场经济国家中，政府在纠正市场失灵和组织有效市场方面的作用也是不可缺少的；市场转型本身产生不稳定、不公平和多种痛苦，没有政府

---

① 世界银行：《1997年世界发展报告：在变化世界中的国家》，中文版，北京，中国财政经济出版社1997年版。

② 胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，北京，中国计划出版社，2000年1月。

支持，既不可能建立市场机制，也不可能减少转型成本和社会风险以及政治不稳定；中国是最大的发展中国家，面临诸多发展挑战，必须由政府出面应付这些挑战。因而2000年我和王绍光提出，中国政府至少具有20种职能。①

表1　　　不同经济类型的国家干预内容比较

干预内容	计划经济	市场经济转型	市场经济
干预范围	过大	缩小	适度
干预手段	计划与行政手段为主	转变	经济与法律手段为主，辅之行政手段
干预目的	国有企业垄断市场	公正、公平市场	公平、公正市场
干预约束	受长官意识制约	受制度约束	受制度约束
干预与市场	排斥市场	对市场友善	结合
干预与信息	缺乏透明度	增加透明度	公开信息

资料来源：王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版，第160页。

2006年3月，十届全国人大四次会议通过的《国家“十一五”规划纲要》首次明确地提出了政府基本公共服务的11个优先领域：本规划确定的**义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究、国防等公共服务领域**的任务，是政府的承诺，各级政府要切实履行职能，运用公共资源全力完成。② **这是中国政府首次在市场经济转型条件下其角色和职能的清晰定位，并获得全国人民代表大会的正式批准，成为政府改善十几亿人口的法律依据。**

---

① 一般市场经济国家政府具有5项基本职能：维护主权和领土完整；制定和实施法律，维持社会基本秩序；界定产权，保护产权；监督合同的执行；维系本国货币的价值。政府对市场失灵领域干预具有6项职能：提供公共物品；保持宏观经济稳定；使经济外部性内在化；限制垄断；调节收入和财富分配；弥补市场的不完全性和信息的不对称性。在中国国情条件下，政府还具有9项特殊职能：促进市场发育，建立公平竞争的统一市场；注重公共投资，促进基础设施建设；实施产业政策，促进产业结构高度化，充分发挥比较优势；解决地区发展不平衡问题，促进少数民族地区发展；控制人口增长，开发人力资资源；保护自然资源，从事生态环境建设，进行大江、大河、大湖、沿海治理；防灾、减灾和救灾；管理国有资产和监督国有资产经营；实行反贫困行动计划，逐步消除中国的收入贫困、人类贫困和知识贫困。胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，第18至19页，北京，中国计划出版社，2000年1月第一版。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，2006年3月14日第十届全国人民代表大会第四次会议批准。

二、促进政府职能转型

我们需要从中国发展和改革的实践过程来不断认识政府的发展目标和政绩，旨在促进政府职能转型，关注民生，实现全体人口社会福利最大化。

1997 年下半年，亚洲一些国家发生金融危机，对中国经济发展形成了不可预见的外部冲击。对此党中央作出基本判断：这是经济全球化发展的一种明显反映，其危害之烈、影响之大，比预想的要严重。这场金融危机尚未结束，前景还看不清楚，对我国已经产生和可能进一步产生的负面影响不可低估。1998 年经济发展开局形势严峻，经济增长速度和出口增幅下降。为此 2 月中央发出三号文件[①]，提出了 1998 年三个重要经济发展目标：经济增长率达到 8%；物价涨幅低于 3%；人民币汇率保持稳定。刚刚担任国务院总理的朱镕基同志认为，实现这三个重要目标，我们在政治、经济上就争得主动；同时，对维护香港经济繁荣稳定以及增强我国经济在国际上的竞争力，都有十分重要的意义。[②] 朱镕基总理代表中央对外公布了"确保 8% 增长率"的发展目标。

能否实现 8% 的经济增长率成为当时经济热点问题之一。我到山东省青岛市调查时发现，经济增长率目标出现了"层层放大"效应：山东省提出要实现 9～10% 的经济增长率目标；青岛市提出确保 11～12% 的经济增长率目标；下属县市又提出 13～14% 的目标。回来之后我立即写了《跳出 8% 看 8%：如何看待经济增长率》的国情报告。[③] 我们所需要讨论的问题不是是否能够实现 8%，而是实现 8% 增长率到底为了什么？我提出，要树立新发展观：从追求 GDP 到追求人类发展目标。我认为，提出淡化 8% 是必要的。我们只有坚持进行结构调整，转变经济增长方式才能为 21 个世纪初期的长期高速度增长奠定坚实基础。我还提出，**政府主要职责：从追求增长转向解决民生问题。衡量各级政府的业绩不能只看经济增长指标。经济发展是多样化的，涵盖多种目标。政府提出经**

---

① 《中共中央、国务院关于转发〈国家计划委员会关于应对东南亚金融危机，保持国民经济持续快速健康发展的意见〉的通知》。

② 朱镕基：《励精图治，廉洁高效，做好跨世纪的一届政府工作》，1998 年 3 月 24 日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），270～271 页，北京，人民出版社，2000。

③ 此文发表于《中国国情分析研究报告》，1998 年第 4 期，1998 年 7 月 24 日。见本书《从追求经济增长转向解决民生问题》一文。

济增长率目标是必要的，老百姓关注更多的却是切身利益和需求目标。经济增长率与民生问题并不一定是必然联系的，只有当政府（经济）政策能够促进民生的解决，经济增长才能够与百姓密切相关。人民关心的是民生问题，而政府应当解决人民关心的问题，政府的职责就是切实解决民生问题。该报告引起朱镕基总理和李岚清副总理的重视，作了主要批示。李岚清同志指出，达到8%是必要的，但不能有水分，要有效益、有市场需求的增长。在当年11月召开的中央经济工作会议上首次明确提出，**经济增长速度指标为预测性的、指导性的，可以随着经济形势的实际变化加以调整。**[①] 1999年3月，朱镕基总理在九届全国人大二次会议所作的《政府工作报告》提出经济增长率7%的目标时特别说明，这个增长速度是指导性的，是就全国来说的，各地情况不同，有的增长速度可能高一些，有的也可能低一些。[②] 但实际上，绝大多数地区的经济增长速度都高于全国平均水平，只有个别省区低于这一速度。这反映了，一方面中央政府已经不再单纯追求经济增长率，开始转型；另一方面四级地方政府仍属于经济增长型政府，或者说是“GDP挂帅”的“经济动物”似乎言必称GDP，各级政府负责人都在“工业强县”、“工业强市”、“工业强省”，而且具有很强的“路径依赖”，还没有转变为关注民生、提供公共服务的“社会公仆”。

1999年6月3日我在参加朱镕基总理主持的经济形势专家座谈会的发言时提出，**扩大内需政策的宗旨应当是“富民政策”，即优先解决12.5亿人民所关心的“民生问题”，**例如下岗失业再就业问题，养老金发放问题，职工工资拖欠问题，最低收入家庭生活困难问题，职工医疗保险问题等。为此应当实行“五个优先”原则：在各种发展目标选择方

---

① 江泽民在中央经济工作会议上指出，一是在发展社会主义市场经济的条件下，（经济增长）速度指标为预测性的、指导性的，可以随着经济形势的实际变化加以调整，而不是计划经济体制下的指令性指标。确定了指标，要努力去完成，但千万不能搞硬指标，更不能搞脱离实际的高指标。层层往下压指标，很有可能压出库存增加，压出不良资产，压出虚报浮夸。二是我们要的是速度，是实实在在、没有水分的速度，是协调发展、讲求质量效益的速度。三是不能搞一刀切。各地区经济发展的基础和条件不同，能快则快，不能快可以慢一些。要从本地实际出发，既积极努力，又实事求是，不要横向攀比速度。江泽民：《关于一九九九年经济工作的总体要求》，1998年11月28日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），北京，人民出版社，2000年6月第一版，第657页。

② 朱镕基：《政府工作报告》，1999年3月5日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），北京，人民出版社，2000年6月第一版，第775页。

面应当“就业优先”；在推行和实施各类改革方案时应当社会保障体制改革优先；在处理改革、发展与稳定三者的关系时应以优先保持社会稳定为原则；在公共服务和收入分配领域应实行“公平优先”原则；扩大内需、刺激消费应使城乡低收入人口优先受益。①

当时中国发展的最大挑战是什么？中国政府的主要关注点是什么？中国政府优先发展的政策是什么？这在当时是众说纷纭。同年7月，我在《跨入新世纪的最大挑战：我国进入高失业阶段》国情报告中分析了计划经济体制下增长优先论传统发展思路的局限性，提出了市场经济体制下“就业优先论”的新思路，即中国应当选择“以就业为中心”的经济增长模式，创造更多的就业机会和新增就业人口规模是中央政府和地方政府的首要目标，就业政策应是最为优先的经济政策和社会政策。②

再有，如何区分政府与市场的不同表现，特别是如何正确地认识和评价政府的政绩？我们常常出于好心，夸大了政府的政绩，忽视了历史唯物论，即是人民创造了历史，是推动历史的真正动力，而政府是指导者和掌舵者。所谓GDP就是政府的政绩的说法是一个典型的例子。

为什么说GDP不是政府的政绩，而是市场主体的政绩呢？我们可以从GDP的分类及构成来看：从生产法（总产出减中间产品）看，GDP的组成是由第一产业、第二产业和第三产业构成，政府提供的服务（包括国防）只是服务业中很小的比例，它反映了三大产业的生产者、服务者的贡献和政绩；从支出法看，GDP是由最终消费、投资和净出口构成，政府投资和消费占其比例不足1/5，其中用于公共服务消费的比例要低一些，因为政府消费中还有相当一部分是“自身消费”如行政开支，实际上它是消耗GDP，并不创造GDP，主要靠内外私人投资，靠企业进出口以及消费者的私人消费。所以GDP归根到底是一种各种经济活动主体市场政绩。GDP到底有多高？有多快？它是取决于市场主体的活动和行为。

不同于计划经济体制下的政府，在市场经济体制下，政府在促进经济增长的主要职能是进行宏观调控，保持宏观经济稳定，这包括防止经济大起大落（低的经济波动系数）、低的通货膨胀率、低的失业率、低

---

① 胡鞍钢：《关于继续扩大内需若干重大举措的建议》，1999年6月3日，发表于《中国国情分析研究报告》1999年第39期，1999年6月12日。

② 胡鞍钢：《跨入新世纪的最大挑战：我国进入高失业阶段》，发表于《中国国情分析研究报告》1999年第48期，1999年7月9日。

的财政赤字以及国际收支平衡这五大目标。政府根据这五大目标来制定相应的宏观经济政策，实现客观经济稳定。否则政府本身就成为经济大起大落的根源，而不是“稳定器”、“协调器”。无论是在计划经济时期，还是市场经济转变时期，我们都有着多次的刻骨铭心的历史教训，直到20世纪90年代中期首次实现“软着陆”，而后保持十年左右的宏观经济稳定。

宏观经济调控的职能只属于中央政府而不是地方政府，因为宏观调控是“一个中心”而不是“多中心”，地方政府必须执行中央政府的宏观调控决策，他们不是决策机构，而是执行机构。

政府（包括中央政府）本身不应该成为微观经济活动的主体，更不要直接参与到微观经济决策中去。这是过度干预，严重“越位”。政府主要职能是提供公共服务、公共产品和公共投资。就中国而言，就是应当解决人民关心的民生问题。对地方政府特别是基层政府（如县级和镇级政府）来说，越要淡化经济职能，强化社会职能，主要把更多的人力、物力、财力投入于解决民生问题之中。提供公共服务既是他们的主要职能，更是基本职能，同时也是评价他们政绩的基本标准。

三、中国政府改善民生的政治承诺

关注民生是本届党中央和国务院的核心议题和公开的政治承诺。2006年10月，胡锦涛总书记在党的十六届六中全会第二次会议上指出，构建社会主义和谐社会，要突出重点，着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。[①]

2007年2月，温家宝总理到辽宁考察提到，关注民生，首先关注最困难的群众，要解决群众最直接、最紧迫的问题，必须让群众看得见、摸得着、信得过。他明确提出“让百姓安居乐业”。[②] 2006年就业和社会保障、教育、卫生和文化四项直接关乎民生的公共支出合计11236.46亿元，占全部支出的27.9%。3月5日温家宝总理在《政府工作报告》正式宣布，2007年国家财政用于发展教育、社会保障等改善民生的支出达到4778亿元。[③] 这是建国以来最大的“账单”，成为这次“两代会”的最大亮点。3月6日，国务院副总理吴仪介绍，温家宝总理作的《政

① 胡锦涛：《在党的十六届六中全会第二次全体会议上的讲话》，《求是》，2007年第1期。

② 新华社北京2007年2月17日电。

③ 新华社北京2007年3月5日电。

府工作报告》，突出了经济社会发展全局的重大问题和人民群众关注的重点民生问题。[①]

改善民生是政府的最大政绩，也成为地方领导人的政治共识。河南省委书记徐光春说：解决民生问题是最大的政治，改善民生是最大的政绩，这是坚持立党为公、执政为民得出的必然结论。[②] 甘肃省委书记陆浩说："民生问题大于天"。[③] 江西省委书记孟建柱说：促进社会和谐必须以改善民生为先。[④]

关注13亿人民的民生问题就是政府的最大政绩。我的基本评价是：**本届政府特别是2007年温家宝总理的《政府工作报告》，突出体现了政府职能已由追求经济增长转向解决民生问题，从而实现由增长型政府向公共服务型即民生型政府的转型[⑤]，也标志着中国特色的社会主义重大进展。邓小平曾讲过，社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。今天，我们不仅要大力发展生产力，更要普遍改善民生；前者是手段，后者是目的。**

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出，要加快推进改善民生为重点的社会建设。这表明，1978年12月党的十一届三中全会提出的第一代发展观，是以加快经济增长为核心的经济建设。当时既有合理性，也有必要性，因为政府是经济建设的主体，当时的国有企业、城镇集体企业都是政府管理、政府所属、政府投资的企业。经过三十年的市场经济转型，诚如前文所述，政府不再是经济建设的主体，逐步让位于各类生产者、出口者、投资者和消费者，转变为社会创建的主体，解决民生、提供公共服务的主体，转变为第二代发展观。这是中国市场经济转型的必定结果，也是中国政府职能转变的重大标志，更是中国"以人为本"科学发展观的具体体现。

那么，对中国13亿人口而言，有众多的民生问题，什么是最大的民生问题呢？我认为，是指涉及最广泛人民群众和最根本利益的民生问题。在不同的发展阶段和不同的国情条件下，最大的民生问题有所不同、有

---

① 新华社北京2007年3月7日电。
② 《人民日报》，2007年3月7日。
③ 《人民日报》，2007年3月5日。
④ 《人民日报》，2007年3月7日。
⑤ 中国新闻社，2007年3月5日电。

所重点，它既是具体的又是变化的。在改革初期中国处在“温饱”阶段，最大的民生问题是解决“吃饭”问题和“贫困”问题。到了20世纪90年代中期，我们基本解决了这两大问题，农业供给能力（包括进口能力）明显提高，城乡居民恩格尔系数大幅度下降，大规模减少了绝对贫困人口。此后中国开始进入“小康”阶段，**最大的民生问题就转化为解决就业问题、教育问题、健康问题、住房问题以及社会保障问题。这些都是涉及人口最多、关系切身利益最直接的重大问题。**

胡锦涛总书记在党的十七大报告向十几亿人民作出了庄严的政治承诺：努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。换言之，教育是民生之基；就业是民生之本；健康是民生之（必）需；社保是民生之后；住所是民生之居。这充分反映了全体人民的根本利益和共同利益，也清楚体现了中国式的社会主义的基本价值和社会理念，是理想主义与现实主义的有机结合。

四、防止社会公仆变成社会主人

马克思早就指出：“领导者必须是人民的公仆”①，并且建议，对不称职的人员随时可以撤换、罢免、监督，防止国家和国家机关由社会的公仆变为社会的主人。

1982年《中华人民共和国宪法》也已明文规定，“一切权力属于人民”。这从宪法的角度根本改变了几千年来国家统治者是社会主人的政治地位，同时也规定了政府与人民的关系就是社会公仆与社会主人的法理依据。

但是，在现实的政治经济生活中却存在着所谓“国家悖论”和“共产党悖论”：由于共产党领导国家，国家掌握和控制大量国家财富和国家资源，各级党政干部掌握和拥有各种行政权力，为此就会出现两种可能性：一是国家或党政干部可能是“服务之手”，利用这些资源和权力为社会大众提供公共服务，服务人民；另一是国家或党政干部可能是“掠夺之手”，利用这些资源和权力为自己或集体谋取私利，压迫人民。

那么，现代国家政府与人民的关系是什么？为什么说政府工作人员应当是社会公仆呢？如何保证公共权力不被滥用，成为掠夺社会财富、

① 《马克思恩格斯选集》第二卷，北京，人民出版社，第二版，1995年，第376页。

图谋私利的工具？

2007年3月，温家宝总理在记者招待会的开场白中所表达的最令人印象深刻的信息是“中国公仆总理”。他提到三个“必须”：第一，必须懂得一个真理，即权力属于谁；第二，必须秉持一种精神，无论作为政府工作人员，还是作为总理，都要定位为公仆精神；第三，必须要坚定一个信念，明确国家发展的脉络和目标。

这是对他上任之后向社会作出的政治承诺[①]的最好答卷，充分表明**中国政府不是权力无限大的政府，而是权力有限的政府；不是权力不受任何制约的政府，而是权力受到制度制约的政府；不是权力不被人民监督的政府，而是权力受到人民监督的政府。**同时，也更加清晰地表达了中国政府的社会定位必须是社会公仆。既然中国政府的总理都是公仆，那么各级领导干部和全体工作人员没有理由不是社会公仆。诚如温家宝总理在记者招待会上所言，“政府工作人员除了当好人民的公仆以外，没有任何权力。”这就是没有任何谋私利的权力，否则就是滥用权力，就是腐败。实际上，温总理所提出的“公仆观”不只是一种精神，关键是重新构建着政府与人民之间的新型关系，**即政府的权力是人民所赋予的，一切属于人民，一切为了人民，一切依靠人民，一切归功于人民。**这将会成为构建社会主义和谐社会的重要基础。

中国正处于改革开放以来反腐倡、廉倡建设的关键时期。**一方面腐败形势依然十分严峻，也是人民对党和政府最不满意之处。另一方面廉政制度建设方面取得重要进展，有效遏制了腐败迅速蔓延的势头，也促进了党和国家基本制度建设，并将带来制度建设红利。**最近查处和披露的陈良宇、郑筱萸案件凸显了中国政府治理腐败的决心。

从政治经济学的角度看，腐败结构性根源来源于两个相关的不对称性：一是权力不对称性，指的是公共权力和制约、监督公共权力的力量的不对称性；二是信息不对称性，指的是由于腐败隐秘、敏感特性而造成的腐败者和反腐败机构所掌握的信息的不对称性。正如温总理所言，

---

① 作者注：温家宝在2003年3月18日的记者招待会上就已经公开表明要做“公仆总理”。他说：“我深知人民的期待，我绝不辜负人民的期望。一定要以人民给我的信心、勇气和力量，忠实地履行宪法赋予我的职责，殚精竭虑，鞠躬尽瘁，不负重望。”他还向全国人民公开承诺：“政府要自觉接受人民代表大会的监督，接受政协的民主监督，接受群众和舆论的监督。只有让人民监督政府，政府才不会懈怠。只有人人负起责任来，才不会人亡政息。”“我愿意代表我们新一届政府向大家表示，从我们自己做起，以身作则，接受全国人民的监督。”

"权力过于集中，而又得不到有效的制约和监督"，既缺乏对公共信息的披露和透明度，又缺乏对公共权力的制衡和监督，就会造成信息不对称和权力不对称情况，后一种可能性更大，而前一种可能性更小。

制度建设消除腐败滋生的土壤，防止政府及其工作人员变成国家的强盗。温总理提到，首先还得从制度上入手。无论是反腐败还是防腐败，其本质是通过制度建设千方百计降低这两个不对称性程度，解决第一个不对称性问题需要"透明革命"，即涉及公共信息必须全部披露，就像温总理所言"凡属审批事项，特别是涉及人民群众利益的，都要实行公开、公正和透明"；解决第二个不对称性问题需要"监督革命"，即涉及公共权力必须受到各种制衡（水平制衡和纵向制衡）和监督。制度建设就是实行"透明革命"和"监督革命"的最好途径，进一步降低国家治理成本，不断提高国家治理效益，扩大社会福利，解决广大民生问题。

中国经济50人论坛简介

中国经济50人论坛，是由中国经济学界部分有识之士于1998年6月在北京共同发起组成的独立的学术组织。论坛聚集了中国具有一流学术水准、享有较高社会声誉并且致力于中国经济问题研究的近五十位著名经济学家。论坛成员都以学者身份参与论坛研究活动，自由发表自己的学术成果及建议，共同参与中国经济重大课题的交流与探讨，提出政策建议和意见。论坛的宗旨和目的就是把各个领域有着深入理论研究的专家聚集起来，通过自由、深入的研讨和交流，激发彼此的创造力，用集体智慧的成果，推动中国经济的改革与发展。



Brief Introduction

Chinese Economists 50 Forum is an independent academic research institute based in Beijing, China. It is initiated by a group of celebrated Chinese economists, who enjoy the reputation of first class academic expertise and are dedicated to research China's economic issues. The Forum constitutes of about 50 Chinese economists that contribute their ideas and researches at their own free will, on the basis of their independent academic activities that engage in the study and analysis of significant economic issues in China, as well as policy suggestions and comments. The mission and aim of the Forum is to encourage the creative ideas of economists by collective, extensive, in-depth exchanging and discussing of research results and policy suggestions by experts and economists who have carried out tremendous work in their academic fields. The Forum believes that its activities are helpful to the reform and development of China's economy.

中国经济50人论坛成员名录

中国经济50人论坛学术委员会成员：

吴敬琏、樊纲、刘鹤、林毅夫、易纲、许善达、吴晓灵

论坛成员（以姓名拼音字母为序）：

成员	职务
1. 蔡　昉（教授、研究员、博导）	中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长
2. 曹远征（研究员、博导）	中银国际控股有限公司首席经济学家
3. 陈东琪（教授、研究员、博导）	国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长
4. 陈锡文（教授、研究员、博导）	中共中央财经工作领导小组办公室副主任、中共中央农村工作领导小组办公室主任
5. 樊　纲（教授、研究员、博导）	中国经济体制改革研究会副会长、中国改革基金会国民经济研究所所长
6. 范恒山（教授、研究员、博导）	国家发展和改革委员会地区经济司司长
7. 郭树清（研究员、博导）	中国建设银行股份有限公司董事长
8. 海　闻（研究员、教授、博导）	北京大学副校长、中国经济研究中心常务副主任
9. 贺力平（教授、研究员、博导）	北京师范大学经济学院金融系主任
10. 胡鞍钢（教授、博导）	清华大学国情研究中心主任

11. 江小涓（教授、研究员、博导） 国务院研究室副主任
12. 李剑阁（教授、研究员、博导） 国务院发展研究中心副主任
13. 李晓西（教授、博导） 北京师范大学学术委员会副主任、经济与资源管理研究所所长
14. 李　扬（中国社会科学院学部委员、研究员、博导） 中国社会科学院金融研究所所长
15. 梁优彩（高级工程师） 国家信息中心中国经济网首席经济师
16. 林毅夫（教授、博导） 北京大学中国经济研究中心主任
17. 刘　鹤（教授、研究员、博导） 中共中央财经工作领导小组办公室副主任
18. 刘世锦（教授、研究员、博导） 国务院发展研究中心副主任
19. 刘　伟（教授、博导） 北京大学经济学院院长
20. 龙永图（高级经济师、博导） 博鳌亚洲论坛秘书长
21. 楼继伟（研究员） 中国投资有限责任公司董事长
22. 马建堂（研究员、博导） 青海省副省长
23. 茅于轼（研究员） 北京天则经济研究所常务理事
24. 盛　洪（教授、博导） 北京天则经济研究所所长
25. 石小敏（高级经济师） 中国经济体制改革研究会副会长
26. 宋国青（教授、博导） 北京大学中国经济研究中心
27. 宋晓梧（研究员、博导） 国务院振兴东北地区等老工业基地办公室副主任
28. 汤　敏（教授） 中国发展研究基金会副秘书长
29. 汪同三（中国社会科学院学部委员、研究员、博导） 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所所长
30. 王　建（研究员） 中国宏观经济学会秘书长

31. 魏　杰（教授、博导）　清华大学中国经济研究中心副主任
32. 温铁军（教授、博导）　中国人民大学农业与农村发展学院院长
33. 吴敬琏（教授、研究员、博导）　国务院发展研究中心
34. 吴晓灵（研究员、博导）　全国人大财经委员会副主任委员、中国人民银行原副行长
35. 夏　斌（教授、研究员、博导）　国务院发展研究中心金融研究所所长
36. 肖　捷　国家税务总局局长
37. 谢　多（高级经济师）　中国外汇交易中心总裁
38. 谢伏瞻（教授、博导）　国家统计局局长
39. 谢　平（研究员、博导）　中央汇金投资有限责任公司总经理
40. 许善达（教授、研究员、高级经济师）　国家税务总局原副局长
41. 杨伟民（研究员）　国家发展和改革委员会副秘书长
42. 易　纲（教授、研究员、博导）　中国人民银行行长助理
43. 余永定（中国社会科学院学部委员、研究员、博导）　中国社会科学院世界经济与政治研究所所长
44. 张曙光（教授、研究员、博导）　北京天则经济研究所学术委员会主席
45. 张维迎（教授、博导）　北京大学校长助理、光华管理学院院长
46. 张　祥（教授、博导）　上海交通大学管理学院院长
47. 郑新立（教授、研究员、博导）　中共中央政策研究室副主任
48. 周其仁（教授、博导）　北京大学中国经济研究中心培训部负责人
49. 周小川（教授、研究员、博导）　中国人民银行行长

中国经济50人论坛
企业家理事名录

企业家理事会召集人 段永基 柳传志

企业家理事会秘书长 林荣强

企业家理事会监事会 段永基 林荣强

理事会成员(以姓名拼音字母为序)

1. 陈　建　中国中小企业投资有限公司董事长
2. 戴玉庆　广州日报报业集团董事长
3. 戴志康　上海证大集团董事长
4. 杜　谦　上海来今化工有限公司董事长
5. 段永基　四通集团董事长
6. 高洪德　鲁能集团董事长
7. 焦家良　龙润集团董事长
8. 李　华　卓越置业集团董事长
9. 李建华　广东威华集团董事长
10. 梁信军　上海复星集团副董事长兼总裁
11. 林荣强　同方环境有限公司董事长
12. 柳传志　联想控股有限公司总裁
13. 卢志强　中国泛海控股集团有限董事长兼总裁
14. 潘　刚　内蒙古伊利实业集团股份有限公司董事长



15. 潘仲光　　东方高尔夫国际集团总裁
16. 任志强　　北京市华远集团董事长
17. 沈　颢　　21世纪经济报道发行人兼执行总编
18. 沈鹤庭　　中国冶金科工集团公司总经理
19. 田溯宁　　中国宽带产业基金董事长
20. 王少兰　　同济堂药业有限公司执行董事
21. 张继升　　三联集团公司董事长
22. 张征宇　　北京恒基伟业投资发展有限公司董事长
23. 赵　民　　北京正略钧策企业管理咨询有限公司董事长
24. 朱德贞　　华欧国际证券有限公司总裁
25. 朱云来　　中国国际金融有限公司总裁

目录

第一部分　城市与乡村

第二部分　地区与发展

第三部分　社会与发展

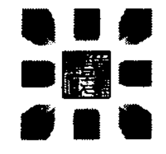
第四部分　公平与效率

第五部分　人口与发展

第六部分　环境与发展

总结　民生与发展

CONTENTS



Chapter 3 Social and Economic Development

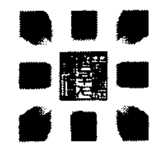
Chapter 4 Equity and Efficiency

Chapter 5 Population and Development

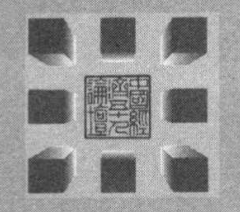
Chapter 6 Environment and Development

Conclusion: People's Livelihood and Development

图目录



表目录



引　言

从追求经济增长转向解决民生问题

经济增长是实现人类发展这一目标的手段，而不是目的。增长是为人类服务，而不是人类为增长服务。

衡量各级政府的业绩不能只看经济增长指标。经济增长率与民生问题并不是必然联系的，只有当政府政策能够促进民生的解决，经济增长才能够与百姓密切相关。人民关心的是民生问题，而政府应当解决人民关心的问题，政府的职责就是切实解决民生问题。

China:People's Livelihood and Development

据国家统计局公布的统计数据[1]，我国1998年第一季度GDP增长率7.2%，第二季度约为6.8%，上半年平均为7%。如果1998年要实现年初预定的8%的经济增长率目标，下半年就必须要达9%的经济增长率。今年是否能实现8%的经济增长率已成为当前经济热点问题之一。最近我到青岛市调查时发现，经济增长率目标“层层放大”：山东省提出1998年要实现9~10%的经济增长率目标；青岛市提出确保11~12%的经济增长率目标；下属县市又提出13~14%的目标。关于经济增长率8%的目标是否能够实现，现在已经成为政府的“政治许诺”。当前，从我们所处的战略性结构调整的重大历史关头看，确保8%是必要的。但我想，如果跳出仅就8%而谈8%的思路来讲如何正确看待经济增长率，或许更有意义。它不是一个要么肯定要么否定的简单问题，而是一个比较复杂的经济发展目标理论探讨与现实问题。

人们普遍关注的是否能够实现8%，作者所讨论的是实现8%增长率到底为了什么？

一、新发展观：从追求GDP到追求人类发展目标

如何看待经济增长？经济增长是目的还是手段？我认为，经济增长并不是发展的目的，而是发展的手段。什么是发展的目的呢？现在国际上最新的发展观已从单纯追求经济增长转向追求人类发展的目标。1990年联合国计划开发署（UNDP）发表了第一份《人类发展报告》，提出人类发展概念以及测量人类发展程度的指标，到目前为止已发表了8份《人类发展报告》。人类发展是什么含义呢，就是要提高人民的生活质量，扩大人民发展的机会和能力，包括接受教育和训练的机会，获得公共卫生服务的机会，从事就业劳动的机会，也包括享受社会保障的机会，等等。所谓能力，则是通过教育和培训提高就业竞争的能力，提高自身收入水平的能力，提高抵御风险的能力，也包括民主参与的能力，等等。所以说，发展是一个相对广泛的、需要协调和平衡各种不同目标的目标集，人类发展的概念并不是仅仅追求GDP增长。也就是说，**经济增长是实现人类发展这一目标的手段，而不是目的。增长是为人类服务，而不**

---

[1] 此文曾以《跳出8%看8%：如何看待经济增长率》为题发表于《中国国情分析研究报告》1998年第4期（1998年4月22日），后收录于《中国发展前景》（胡鞍钢著，杭州，浙江人民出版社，1999年版）一书。

是人类为增长服务。这是目前联合国每年出版的《人类发展报告》阐述的一个最新的也是最重要的发展观。需要指出的是，当1987年世界环境委员会提出“可持续发展”概念，直到1992年里约热内卢世界环境与发展大会把它正式作为一个重要的发展战略之后，中国政府于1995年将可持续发展战略作为国家发展战略之一，从以前单纯追求经济增长转向追求人口、资源、环境与经济协调发展的战略上来；今天提出人类发展的战略和新的发展观就标志着人类在发展观上已达到一个新的境界，把经济增长作为追求可持续发展和人类发展的一个重要手段，它只是发展的必要条件，而不是充分条件。我实际是想说明**增长和发展的含义相差较大，前者是以物为中心，而后者是以人为中心。强调8%的经济增长率是十分必要的，但容易形成为了8%而8%的局面。**

二、增长效应：水平效应与速度效应

决定经济增长的因素有两种不同的效应。第一种我们称之为“水平效应”，它是指在技术进步和产业结构不变的情况下，经济增长主要是依赖资本投入，它会产生一个短期的增长效应，只要增加资本投入，经济增长水平就会提高，所以它是一个水平效应。第二种我们称之为“速度效应”。就是说当加快技术进步进程，加快产业结构调整，加快经济组织变革，便会产生一个长期的增长效应，就是经济增长曲线的斜率加大，增长的速度加快。这两种效应的区别在于水平效应是短期效应，只对短期增长起作用，速度效应则是长期效应，对长期增长起决定作用。从一个国家经济增长来说，起根本作用的是速度效应。根据世界经济史家安格斯·麦迪森（Angus Maddison）的观点，影响和决定经济增长长期趋势的主要因素是：物资资本的高投资率；人口的技能和教育水平的迅速改进；开放和与其他经济成功的互相作用，以便在比较优势范围中得到更有效的资源配置，增进吸引外国技术的能力；愿意承受和鼓励结构改变，愿意实施制度变革。[①] 也就是说，经济增长的根本含义不是要简单地加大投资力度，而是要加快结构调整，加快技术进步，加快经济成本质变，使它的增长率发生较大的变化。改革以来，我国经济增长的速度效应是不同的。根据对GDP增长曲线分解为趋势分量和循环分量计算，

① 安格斯·麦迪斯：《世界经济200年回顾》，中文版，改革出版社，1998年。

在70年代，GDP增长趋势大约是5.5%，80年代上升为9.5%，到90年代上半期是10.9%。也就是说，通过多次的连续的结构性调整和大规模的技术引入与扩散之后，增长速度在不断提高。1997年世界银行的《2020年中国》报告表明，1978年到1995年，我国人均GDP年平均增长率居世界首位。这就说明通过结构调整导致的长期性的增长效应明显提高。所以说我们应不必过分介意今年或明年的经济增长速度是多高，而应更加关注影响长期性发展的速度效应，再次强调的是结构变革与技术进步是最重要的决定性因素。当然，从短期来看，增加投资和消费需求是必要的，这是两个不同概念。就是在此意义上，所以说目前提出淡化8%是必要的。我们只有坚持进行结构调整，转变经济增长方式才能为下个世纪初期的长期高速度增长奠定坚实基础。

我们估计，今后中国经济增长的长期趋势在8～9%，低于90年代上半期的增长趋势。这是因为经济总量规模基数变大；国内制造品市场已出现供大于求的格局，制造业高速增长的势头有所减弱；服务业占GDP比重不断上升；国内投资率已属世界最高水平国家之列，很难再进一步提高；出口依赖度（指出口额占GDP比重）上升速度明显减弱或变化不大，带动GDP增长的能力（指贡献率）不大可能进一步提高。长期增长趋势有所下降，会影响短期经济增长率。但中国仍属于世界上经济增长率最快的国家之一。

三、横向国际比较：再看中国经济增长实绩

评价中国经济增长的实绩并不只是参照以往的历史记录，更重要的是要作经济发展的横向国际比较。中国的经济已经与世界经济一体化，经济国际化程度迅速加大，出口额占了全国GDP的四分之一，加上进口额占了40%左右。国际经济发展对我国的经济发展产生重大影响，我国的经济增长又有赖于国际贸易增长，包括贸易服务增长如旅游收入增长等。从1997年7月开始的东南亚金融危机发展为亚洲金融危机，我们称之为外部冲击，在这种外部冲击影响下，不同国家表现出不同政绩，东南亚和东亚11个国家和地区中，目前只有中国和中国香港汇率没有贬值，此外，1998年只有中国、新加坡和中国的台湾地区经济增长率可能保持正值，其他国家从－0.5%到－15%，均出现了负增长。在这种情况下，我们观察中国经济增长的实绩，参照系就不能仅是中国经济增长的

历史记录了，而应放在同一个外部冲击条件下，与其他国家或地区进行比较了。**我们看到，新加坡的增长下调到2.5%到4%，中国台湾地区也已下调到5%到6%。在这种亚洲金融危机的外部冲击情况下，中国经济增长率能够达到6%到7%，已经是东南亚和东亚地区最好表现了。**正像法国总理经济顾问对我所讲的，中国是亚洲地区唯一经济繁荣的“孤岛”。当然如果我们能够如期实现GDP 8%增长率则更好。

需要指出的是，从6、7月以来，我国南方地区和部分北方地区出现大面积的洪涝灾害，造成巨大的经济损失，也是对经济增长的新的外部冲击。据民政部最新统计，截止7月26日因自然灾害就造成直接经济损失达1500亿元。1998年到底影响GDP的损失量有多大还很难估计，即使没有实现8%的经济增长率，也是可以理解的。

在不可预见又不可控制的外部冲击来临时，应当实事求是地看待8%经济增长率。适时调整经济增长指标是各国政府的正常手段，不应把这一问题赋予政治色彩，适时作出调整是必要的，只要把客观情况讲清楚，人们是可以理解的。我们谁都不是“摩术师”，做不到“点石成金”。**经济与政治环境的不确定性，信息的不完全性以及不对称性，决定我们不得不采用“试错法”，做出灵活的调整。**

四、新旧周期交汇点：我国正在进入新的增长扩张期

1998年经济增长率既是旧周期的低谷点，又是新周期的起始点，即使经济增长率低一点也是正常的，不属于经济发展大落类型，也没有出现经济衰退迹象。改革以来我国经历了四个完整的经济周期。从1991年开始进入第四次经济周期扩张期，1994年以后进入收缩期，持续了四年，本应从1997年下半年进入第五个周期的扩张期，但由于受到外部冲击的影响，使得进入扩张期的时间有所滞后。我们的分析认为，从1998年下半年进入新一轮经济扩张期的可能性在增强，这种可能性表现在政府财政支出增加基础设施投资、银行系统增加信贷、刺激国内需求增加的政策不断出台等各方面。就经济周期而言，中国可能进入新的扩张期。虽然中国出现了通货紧缩（deflation），如物价上涨率为负值，上半年为-2.1%，但并不意味着中国出现经济衰退，经济增长率仍保持正增长，且处于旧周期结束新周期开始的交汇点上。上半年经济增长率低一点，下半年会高一点；今年经济增长率低一点，明年经济增长率会高一点。

8%只不过是经济增长过程中的一个点而已，而经济增长本身是一个发展过程，如何使这一过程保持持续、稳定及健康发展是至关重要的。

五、新经济成分：增长的重要来源

增长是平衡的过程，也是结构变动的过程，表现为此消彼长，新经济成分在迅速增长，旧的经济成分在相对衰落。实现8%的经济增长率仅反映了全国各地区或各部门经济增长的总体平均水平，我们更关注增长的结构是什么样的，哪些地区或部门在增长？**首先，新经济成分的高速度增长**，如私营企业、个体企业、国有控股公司、外资企业等经济成分保持了高增长率，例如1998年上半年“三资”企业及其他企业工业附加值增长11.3%，高于全国工业附加值7.9%的增长率；**其次，新兴行业在高增长**，如电子、计算机、通讯业、金融服务业等；**再者，基础设施有较快的增长**，重点基础设施项目建设进度明显加快，对刺激经济增长和创造就业岗位发挥主要作用。[①] 从地区来看，我们希望中部、西部地区能有较大的增长。**一方面，这种新经济成分或部门的增长，恰恰伴随着结构变动引起的快速增长，它会带来今后长期性的速度效应；另一方面，旧经济成分和传统产业部门增长缓慢，伴随着结构调整还会出现衰退的局面，影响了全国经济增长率。从各国的经济发展经验看，调整过程中通常出现暂时的经济增长率下降，这是结构调整所必须付出的代价。**

六、经济增长：促进就业增长和公平增长

长期性的速度效应给经济增长带来什么样的结果？我认为最重要的是经济增长应带动就业增长。80年代，我国每年平均就业增长率大约是3%，而经济增长率达到9%，属于“高就业的经济增长”类型；90年代上半期，经济增长率达到12%，而就业增长却降到了1.3%，而属于“低就业的经济增长”类型；1997年，经济增长率是8.8%，而就业增长率只有1.09%。这些数据表明，高的经济增长没有有效带动就业增长，按照这一经济增长率与就业增长率的比例，如果1998年经济增长率达到8%，就业增长率也只能是1%。所以，我认为，**如果1998年能有效地把**

① 李岚清副总理的批示，详见1998年7月21日。

就业增长率提高到 1.25% 或 1.5%，这将比实现 8% 的经济增长率更有意义。

此外，**人们更关注中国的经济增长能否有效地实现公平增长。让全体人民共同分享经济增长的成果。**从现在来看，影响经济增长的一个重要原因是消费需求不足，1997 年城镇人均消费水平增长大约只有 1.3%，这主要是因为大量下岗职工造成城市消费增长不足，所以说，解决和提高具有较大人口的低收入者的消费增长，将带动整个城市消费需求的扩大，而居民消费一般又集中在基本消费上，这个市场是相当巨大的。同时，农村居民的消费水平增长 1997 年只是 3.4%，1998 年上半年这一增长率几乎为零。如何提高农民的收入水平，进而刺激和扩大农村消费市场需求对经济增长具有重要意义。所以说，**我们不仅关心经济增长，而且关心这种增长能够相对使得全体人口包括低收入城市人口和农村人口分享经济增长的成果。增长应该改善人们的生活质量改善，提高生活水平，使收入分配相对公平。**

七、政府主要职责：从追求增长转向解决民生问题

我个人认为，**衡量各级政府的业绩不能只看经济增长指标。**经济发展是多样化的，涵盖多种目标。政府提出经济增长率目标是必要的，老百姓关注更多的却是切身利益和需求目标。**经济增长率与民生问题并不一定是必然联系的，只有当政府政策能够促进民生的解决，经济增长才能够与百姓密切相关。**对于生了严重疾病的职工来说，医疗费能否报销？对于退休职工来说，退休费能否按期如数领取（据劳动部统计，截止 1998 年 6 月 30 日，全国仍有 16 个省、自治区和直辖市新拖欠企业离退休人员养老金，其中森工、军工、农垦等行业系统资金缺口较大。[①] 辽宁省被拖欠发放养老金职工已超过 40 万人，累计拖欠养老金达 12.25 亿元，1998 年 1 月至 5 月拖欠 4.7 亿元）。对于下岗未就业职工来说，是否能领取基本生活费（1996 年全国下岗职工平均每人每月领取生活费 77 元，其中黑龙江人均 27 元，内蒙古 31 元，吉林 44 元，辽宁 45 元）。比经济增长是否达到 8% 更重要。养老保险能否推进、失业保险能否建立、医疗保险制度能否出台，也许比政府的经济增长率目标更重要。如果说，

① 见《中国劳动保障报》，1998 年 7 月 21 日。

这些改革措施能够顺利推进，那么即使职工收入增长水平不那么高，但是相关的社会保障制度能够建立起来，也是新一届政府的历史性功绩。**人民关心的是民生问题，而政府应当解决人民关心的问题，政府的职责就是切实解决民生问题。**

八、追求目标：没有水分的有效益的8%

实现名义的8%的经济增长率比较容易，但是实现没有水分的8%的经济增长率是比较困难的。不能为了8%而8%。库存增加，经济效益不断下降，企业亏损日益严重，实现这样的8%没有多少意义。

我们的库存大体分为四类，其一是资本库存，按支出法计算国内生产总值中，有一项是资本形成“库存增加”，1997年为2860亿元，相当于GDP的3.8%，而台湾地区1995年仅为0.7%；其二是工业产品库存，1995年全国独立核算工业企业库存额为12049亿元，其中产成品库存量为4598亿元，1997年全国独立核算工业企业库存额为14796亿元，其中产成品库存量为5921亿元，分别占GDP的比重为19.4%和7.8%[①]；其三是商业库存，1994年全国批发零售贸易业库存为5819亿元，1996年上升为7227.3亿元，占当年GDP的10.4%；其四是大量的能源与物资库存，如煤炭、石油、木材、钢材、水泥等大宗物资库存。

一般而言，发达的市场经济国家库存水平低，追求最小库存量，甚至一些企业实行零库存，而在传统计划经济的国家，库存比例高，企业生产追求产值，而不考虑其产品能否销售出去。

因此，不是能不能实现8%的问题，而是实现什么样的8%，如果库存大量增加，很容易实现8%，这等于无效生产或低效生产。在当前供大于求的现实中，一味地扩大制造业生产，势必扩大库存。因此，我们希望8%的经济增长率是没有水份的、实实在在的、有效益的8%。

① 国家统计局编：《中国统计摘要1998》，第112页，北京：中国统计出版社，1998。





第一部分　城市与乡村

中国农业转型之路在很大程度上取决于农业制度安排和农业发展政策，并决定了中国农业发展与变革的兴衰。

中国正经历着人类历史上最大规模的人口迁移潮和城市化进程。

中国要真正解决三农问题，就要解放农民、投资农民、服务农民、转移农民、减少农民、富裕农民。

为广大农村人口提供电信普遍服务，缩小信息差距，消除数字鸿沟。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development

中国农业转型之路[①]

一、农业与发展的关系

如何认识农业与发展的关系，这几乎是我们必须始终给予关注的重大理论问题和现实矛盾问题。理论既要来源于实践，又要指导实践。为此，我们可以从几个方面作一简要的探讨和总结。

1. 农业对发展具有多方面的贡献

农业作为经济发展的基础产业，对经济发展过程做出了重要贡献。通常有四类贡献：产品贡献、市场贡献、要素贡献、外汇贡献。[②] **农业被视为在经济发展中起着核心作用，因为贫困国家的大多数人都是靠土地谋生的。**[③] 西奥多 · 舒尔茨还特别指出，世界上大多数穷人依靠农业生活，所以，如果我们知道了农业经济学，我们就基本上知道了穷人经济学。[④] W · 阿瑟西 · 刘易斯也认为，由于欠发达国家的劳动力队伍中绝大多数都是农民，他们的收入也是最低，所以只有提高农民的收入，才能提高绝大多数人口的生活标准。[⑤]

---

① 此文系作者《国情报告》2008 年第 5 期（2008 年 3 月 18 日）；部分内容曾作为世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》中文版序言（北京：清华大学出版社，2008 年）；漆宾同学协助整理。

② 详细分析见 A · P · 瑟尔沃：《增长与发展》，第六版，中文版，第 138 ~ 140 页，北京，中国财政经济出版社，2001 年。有关中国农业对工业化的四大贡献分析和计算见郭庆、胡鞍钢：《中国工业化问题初探》，第 85 ~ 92 页，北京，中国科技出版社，1991 年。

③ 德怀特 · 波斯金等：《发展经济学》，中文版，第 470 页，北京：中国人民出版社，2006 年。

④ Schultz, T. W. (1980) "The Economics of Being Poor", Journal of Political Economy, August. 引自：A · P · 瑟尔沃：《增长与发展》，第六版，中文版，第 140 页，北京，中国财政经济出版社，2001 年。

⑤ Sir W. Arthur Lewis (1979), "Development Strategy in a Limping World Economy," The Elmhurst Lecture, The International Conference of Agricultural Economists, Baff, Canada, September 3 ~ 12, pp. 2 ~ 9. 引自：杰拉尔德 · M. 梅尔，詹姆斯 · E. 劳赫主编：《经济发展前沿问题》，中文版，第 368 页，上海，上海人民出版社，2004 年。

中国科学院国情分析小组在1989年《生存与发展》国情报告中，曾依据农业对国民经济的贡献将其发展阶段划分为三个时期：（1）绝对贡献期。农业是国民经济的主导部门，是经济的重心，相对于各产业部门对国民经济的贡献，农业部门绝对地大于非农业部门；（2）相对贡献期。随着经济发展，非农产业占国民收入的比重逐渐增大，与农业部门的比重大致平衡时，两者对经济发展的贡献均具有相对的重要性，彼此相互支持，相互促进，共同增长；（3）贡献回转期。当非农产业占国民收入比重大大超过农业部门的比重，并成为经济的主导部门时，农业的发展就有赖于非农业部门的支持，非农产业理应对农业做出更多的贡献，即贡献回转于农业。当时我们在分析了中国国情之后认为，**目前我国农业理应进入贡献回转期，即不仅农业的积累应当转向于农业的自身发展，而且工业还应当对农业发展做出更多的支持，大幅度提高对农业的投入，包括资金、物质和技术等新的生产要素。**[①]

蔡昉、林毅夫认为，作为整个国民经济的一个组成部分，农业与其他产业一样，一方面受到国民经济发展水平的影响，另一方面也是制约国民经济的因素。从经济发展的规律来看，农业比重下降是农业与国民经济关系的主旋律。他们认为这主要是三个原因导致的：一是由于农业生产率的提高，即农业劳动生产率和土地生产率提高；二是由于农产品具有收入的需求弹性小的特点，人均收入水平提高所产生的需求刺激，在农业中比其他产业要小；第三是由于农业比较优势的下降，经济发展水平提高后，农产品在出口产品中的比重降低，代之以附加价值较高的制造业产品，从而使得农业生产要素的组合发生变化，进而导致了农业比较优势的变化。但是**农业比重的下降，是经济规律的结果，而不是政策扭曲所造成的，是以劳动生产率和土地生产率的提高为前提的，农业的增长幅度与人口的增长幅度互相配合**，因此虽然农业产业比重不断下降，但这种下降却是以农业产业地位的提高为基础的。[②]

2008年世界银行的报告认为，农业对发展做出了卓越的贡献：首先，农业是一项重要的经济活动。农业既是国民生产总值的第一产业部门，也是国民经济的增长源泉，世界银行估计，全世界三分之二的农业

---

① 中国科学院国情分析研究小组：《生存与发展》，胡鞍钢、王毅执笔，第72~73页，北京，科学出版社，1989年。

② 蔡昉、林毅夫：《中国经济》，第132~141页，北京，中国财政经济出版社，2003年。

增加值是由发展中国家创造的。[①] 其次，农业是农村人口特别是贫困人口的一种谋生手段。发展中国家55亿人口中有30亿居住在农村[②]，估计有25亿人的家庭生计与农业密切相关，其中15亿人属于小农经营和小农经济[③]，农村是他们的立身之处，农业是他们的维生之本（这就是中国长期以来以农为本），也是他们生生不息、繁衍子孙的基础。再有，农业作为环境功能的提供者，也会成为其破坏者。例如，水资源的过量采伐，导致水资源缺乏、地下水枯竭，大量使用农用化学物质污染农用土地和生存环境；此外，农业温室气体排放占全球总排放量的近30%，通过固碳（指捕获、分离、存贮或再利用二氧化碳）、流域治理和保持生物多样性，提供多样化的生态功能。[④]

2. 发展中国家的农业转型

一个国家或地区的工业化、现代化过程都是由农业占国民经济和总就业比重不断下降的经济结构变化过程。钱纳里曾经把经济结构转变概括为三个阶段：初级产品生产阶段；工业化阶段；发达经济阶段。[⑤]

西奥多·舒尔茨是最早提出转变传统农业这一命题。[⑥] 托达罗是从农民作为农业生产者的微观角度，把农业生产的演变过程分为三个主要阶段：维持生存的传统农业；多样化或混合的家庭农业；现代化农业，即专门从事商品市场需求的高生产率的专业化农业。[⑦]

不同国家的农业对发展的促进作用不同，不同发展阶段的国家其农业的类型也不同。2008年世界银行将世界上一百多个发展中国家大体分为三种类型（见表1.1）：[⑧]

---

① 其中近六分之一由中国创造的。

② 其中中国占近四分之一。

③ 其中中国占了近一半。

④ 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京：清华大学出版社，2008年。

⑤ 详细分析见H·钱纳里等：《工业化和经济增长的比较研究》，中文版，第96－99页，上海，上海三联书店，1993年。

⑥ Schultz, T. W. (1964) Transforming Traditional Agriculture, New Haven, Yale University Press.

⑦ 详细分析见迈克尔·P. 托达罗：《经济发展》，第六版，中文版，313～321页，北京，中国经济出版社，1999年。

⑧ 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京：清华大学出版社，2008年。



表 1.1　　三种国家类型的特征（2005 年）

主要指标	传统农业国	转型中国家	城市化国家
农村人口（百万）	417	2220	255
农村人口比重（%）	68	63	26
人均国内生产总值（美元，2000 年不变价）	379	1068	3489
农业增加值占国内生产总值比重（%）	29	13	6
农业增加值年平均增长率（%）	4.0	2.9	2.2
非农生产增加值年平均增率（%）	3.5	7.0	2.7
农村贫困人口数（百万，2002 年）	170	592	32
农村贫困发生率（%，2002 年）	51	28	13
国家分布	撒哈拉沙漠以南非洲国家	南亚、东亚和太平洋地区、中东与北非	东欧和中亚、拉丁美洲和加勒比海地区

注：贫困发生率标准是每人每日支出 1.08 美元（1993 年购买力平价）

资料来源：Rarallion、Chen and Sangraula：China's（Uneven）Progress Against Poverty，Journal of Development Economics 82（1）：1～42

引自：世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第 5 页，北京，清华大学出版社，2008 年。

第一类是（基于）传统农业（经济）国家（agriculture－based economies country）。它的主要特征是：处于低收入阶段，农业是经济增长的主要来源，对于经济增长的贡献率平均达到 32%；农村人口比重高，达到 68%；贫困人口比重也很高，达到 51%；人均 GDP 平均为 374 美元。这样的国家主要分布在撒哈拉沙漠以南非洲地区。

第二类是（正在）转型中（经济）国家（transforming economies country）。它的主要特征是：开始进入下中等水平阶段，农业不再成为经济增长的主要来源，对经济增长的贡献率仅为 7%；农村人口比重仍然很高，占 63%；贫困人口比例为 28%；人均 GDP 达到 1000 美元。世界银行认为，像东亚、太平洋地区、中东和北非地区都属于这种类型的国家，中国、印度和印度尼西亚三个人口大国也属于典型的转型中国家。

第三类是（正在）城市化（经济）国家（urbanizing economies country)。它的主要特征是：处于中等或上中等收入阶段，农业对经济增长的直接贡献相当低下，平均只有5%；全国的贫困发生率已较低，仅13%，其中仅45%的贫困人口分布在农村，其余55%集中在城市（这是由于人口转移到城市，随之贫困人口主题也转移到城市)。这样的国家主要分布在东欧和中亚、拉丁美洲及加勒比海地区。

发展中国家大都按照这一演变路径，即：由基于传统农业经济国家到（正在）转型中（经济）国家，再到城市化（经济）国家，之后走向发达国家或高收入国家。世界银行报告也同时指出：各个国家农村的内部普遍存在着异质性，大规模的商业工厂与小自耕农并存，而小自耕农中也既有只能维持糊口农业的生存型农民，又有商业化程度较高的交换型农民。另外，**在一个国家内部，也可能出现传统型农业，与转型中农业和城市化农业共存的局面**。[①]

3. 农业促进发展的政策性背景

农业要更有效率地支持可持续发展和实现脱贫，就必须考虑其所处社会政治环境、治理环境以及宏观经济的基础。世界银行报告提出了富有参考价值的、旨在以农业促进发展的政策“钻石模型”，设定了四个政策目标（提高参与市场的便利性，建立有效率的价值链；提高小农竞争力，促进市场进入；改善糊口农业的升级，改善农村低技能职业；增加农业和农村非农就业，提高技能)，分析了政策的需求效应、资产效应和收入效应。由于三类国家不同，以农村促进发展的议程也不尽相同。[②]这表明，不同类型的国家有不同的农业发展目标和发展政策；同样的是，在一个国家不同发展阶段有不同的农业类型，也就有不同的发展目标和发展政策。

世界银行报告还提出从地方到全球加强治理，需要着重注意下述问题：转变国家、私人部门和民间社会的角色，加强制度建设，进行农业公共部门改革，建立有效的农业管理机构；促进区域整合，加强国际合作，建立制度和标准以降低贸易交易成本；共同研究和应对气候变化、

① 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京：清华大学出版社，2008年。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京：清华大学出版社，2008年。

基因资源保护、粮食安全和动植物流行疾病等全球问题，提供国际公共物品等。[1]

总之，以上国际经验为我们认识中国农业与发展关系提供了一个理论分析框架，以便我们从世界发展中国家农业转型的长期历史过程中来深刻认识自己的农业转型，同时也为我们提供了政策框架。我们既要立足中国、放眼世界，又要立足世界、展望中国。我们应当充分学习、借鉴国际社会关于农业与发展的最新成果和具体实践，为我所用，为我服务，不仅充分利用国际公共知识产品的价值、而且还要创新本国公共知识和发展经验，丰富发展中国家农业转型与发展的理念。

二、对中国农业国情的认识

从传统农业国到转型中国家，再到城市化国家，并最终转变为高收入国家，这其中没有可以遵循的统一模式。[2] 这取决于不同国家的不同国情，也取决于不同国家选择的农业发展战略和发展模式。

中国在探索农业发展道路时面临着许多未知的知识，例如如何认识中国传统农业的特征？如何改造传统农业？如何将农业国建设成工业国，即如何处理工业与农业的关系、城市与农村的关系等重大关系和矛盾？对此，建国60年来中国共产党人曾经做过重大的探索，既有十分成功的历史经验，也有惨痛的历史教训，既有封闭式的探索，也有开放式的创新。

中国最突出的国情特点是：人口众多，农业资源相对紧缺，粮食消费量大，农业供养人口能力不足。农业既是国民经济最基础的部门，又是国民经济最薄弱的部门[3]，既是就业人口最多的部门，又是劳动生产

---

① 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京：清华大学出版社，2008年。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，30页，北京，清华大学出版社，2008。

③ W·阿瑟西·刘易斯认为，农业一直是欠发达国家发展链上最为薄弱的环节。欠发达国家的工业每年一直按照大约7%的速度增长，国内储蓄率已经增加了三个百分点。到处一片光明景象，唯独农业没有光明，此处的最重要的事实是，总体而言，欠发达国家的粮食生产无法跟上粮食需求的步伐，因此，引发了一系列其他问题。Sir W. Arthur Lewis (1979) "Development Strategy in a Limping World Economy," The Elmhurst Lecture, The International Conference of Agricultural Economists, Baff, Canada, September 3 ~ 12, pp. 2 ~ 9. 引自：杰拉尔德·M. 梅尔，詹姆斯·E. 劳赫主编：《经济发展前沿问题》，中文版，第366页，上海，上海人民出版社，2004年。

率最低的部门。中国农业基本国情就是“人多地少”，以小农经济为主，十分分散，不具规模效应，较高的市场进入交易成本，较大的市场风险，因而要比大多数发展中国家转变更加困难，也更加复杂。

1949年建国前毛泽东同志对中国这一基本国情的认识相当深刻，即所谓“九一开”的判断。他指出：中国大约有百分之九十左右的分散的个体的农业经济和手工业经济，这是落后的，这和古代没有多大区别，我们还有百分之九十左右的经济生活停留在古代。在今后相当长的一个时期内，我们的农业和手工业，就其基本形态说来还将是分散的和个体的，即是说，同古代近似的。毛泽东还特别强调：谁要是忽视和轻视了这一点，就要犯“左”倾机会主义错误。[①] 因此，在他所主持制定的《共同纲领》中，明确提出实行多种经济成分的混合型经济体制。[②]《共同纲领》还规定，实行土地改革，实现耕者有其田。

从1949年以来，中国至少有过七次影响农业制度的重大变化。**第一次是指土地改革。使3亿多无地少地农民获得7亿亩土地，免除了700亿斤粮食的地租，极大地解放了农民**，到1952年，我国粮食产量就比1949年增加了45%，也超过了解放前最高年产量的18%。[③] 安格斯·麦迪森评价道，这个变革为1.06亿农户建立了平等主义（egalitarian）的制度，使他们都转变成了自耕农，以向政府交税（通常是实务性的）的形式代替了以往的地租。[④] 这是一条符合中国国情的经济纲领、经济政策。

由于第一次农业制度革命的惊人成功，不久毛泽东又发动了第二次农业制度革命。他很快否定了自己的正确主张和《共同纲领》的基本方针，急于向社会主义过渡。**在农村就是将自耕农组织起来，实行互助组或初级合作社。**毛泽东于1953年8月提出“一化三改”的社会主义过渡

---

① 毛泽东：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，1949年3月5日，第1431页，北京，人民出版社，1991年。

② 这包括：国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，使多种经济成分在国营经济领导下分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展。见《中国人民政治协商会议共同纲领》，1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过，载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》，（第一册），第7页，北京，中央文献出版社，1992年。

③ 孙健：《中国经济通史（1949－2000）》，下卷，第1488～1489页，北京：中国人民出版社，2000年。

④ 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元960－2030）》，中文版，第72页，上海：上海人民出版社，2008年。

时期总路线,[①] 他当时设想需要三个五年计划，即十五年时间实现上述目标，但实际上在三年之后就在全国全面性强制实现了合作化。为什么毛泽东急于搞合作社？1955 年毛泽东对此做了政治解释：“就是要使帝国主义绝种，封建主义绝种，资本主义绝种，小生产也绝种”。[②] 同年 12 月，党中央发布了《农业生产合作社决议》，正式开始了发展农业生产合作社。[③]

1956 年 4 月，毛泽东同志在《论十大关系》一文中将“重工业和轻工业、农业的关系”视为第一大关系。他指出，我们必须从中国是个大农业国和人口多的特点出发，在优先发展重工业的前提下，重视发展农业和轻工业。[④]

同年，毛泽东又发动了**第三次农业制度革命，集体化不断升级，由初级合作社发展为高级合作社**。只用了一年时间，绝大多数农民都被强制性地加入这种组织，到年底已经达到了总农户的 87.8%（见表 2），农民基本上失去了对自己土地的财产所有权，只保留了 5% 的小块自留地种植蔬菜和饲养家畜。

1958 年毛泽东又发动了第四次农业制度革命。尽管初级合作社、高级合作社已经取得了大跃进式的生产关系调整，但是毛泽东还嫌不够，还嫌太慢，又**连续发动了“一大二公”的人民公社化运动**。7 月 16 日，毛泽东提出“我们的方向，应该逐步地有次序地把‘工（工业）、农（农业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装）’组成

---

① 即：“在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造”。毛泽东：《党在过渡时期的总路线》，1953 年 8 月，载《毛泽东选集》（第五卷），第 197～198 页，北京：人民出版社，1977 年。

② 毛泽东：《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》，1955 年 10 月 11 日，引自《毛泽东选集》（第五卷），北京：人民出版社，1977 年。

③ 当时，有的人认为，现在的合作社发展“超过了实际的可能”，“超过了群众的觉悟水平”，毛泽东对此认为：“这是不对的”，他认为实行合作化的方针曾经在苏联证明是正确的，批评这些同志忽视了苏联经验，不知道社会主义工业化不能离开农业化而孤立的进行。他提出在大约三个五年计划时期内基本解决农业合作化的问题，即农业由使用畜力农具的小规模的经营跃进到使用机器的大规模的经营，包括由国家组织的使用机器的大规模的移民垦荒在内（三个五年计划期内，准备垦荒四亿亩至五亿亩）。见毛泽东：《关于农业合作化的问题》，1955 年 7 月 31 日，载《毛泽东文集》，第六卷，第 429～431 页，北京：人民出版社，1999 年。

④ 毛泽东：《论十大关系》，1956 年 4 月 25 日，见《毛泽东文集》，第七卷，第 24～25 页，北京：人民出版社，1999 年。

为一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位。”[1] 同年底，全国农村几乎全部建立了人民公社（见表1.2）。

表1.2 农户参与各类社会主义农业组织的比重（1950～1958） 单位:%

年份	互助组	初级合作社	高级合作社	人民公社
1950	10.7	0.0		
1951	19.2	0.0		
1952	39.9	0.1		
1953	39.3	0.2		
1954	58.3	2.0		
1955	50.7	14.2		
1956	0.0	8.5	87.8	
1958年8月底				30.4
1958年9月末期				98.0
1958年12月底				99.1

注：各类组织占全部农户的比重。

资料来源：国家统计局：《伟大的十年》，1960，本资料来源不包括1957年数据。

引自：安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元960－2030年）》，中文版，第73页，上海：上海人民出版社，2008年。

实践证明，合作社和人民公社是一个低效率的经济组织。根据安格斯·麦迪森估计，1957年中国农业劳动生产率为812元（1987年人民币价格），到1978年时下降为781元，减少了3.6%。[2] 但是在提供农村社区公共服务、基础设施建设等方面，人民公社具有“一大二公”的优势，促进了农村初等教育普及率的提高，建立了覆盖绝大多数农民的合作医疗制度。

当时，什么是中国最大的国情？是十分落后极端贫穷，还是“资本主义自发因素”？对此，党中央内部有不同看法。实际上，中国不仅是世界最多人口的国家，而且还是世界贫困人口最多的国家。对此，毛泽东忽视了这一最大国情，总希望通过不断生产关系的革命，彻底消灭农村中的资本主义因素和小农经济的自发势力，搞“纯而又纯”、“一大二公”、自给自足的农业社会主义，并视为代表广大农民的利益、自称为伟

① 毛泽东：《关于人民公社的构想》，1958年，载《建国以来毛泽东文稿》（第七册），第317页，北京：中央文献出版社，1992年。

② 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元960－2030）》，中文版，第118页，上海：上海人民出版社，2008年。



大的新生事物，强制性在全国农村实行。

1959 年 4 月，时任国务院副总理的陈云同志就提出“粮食定、天下定；粮食紧，市场紧”。[①] 同年 7 月，毛泽东同志在庐山会议提出了“农业是国民经济的基础”。但是 1959 - 1961 年爆发了令人震惊的“大饥荒”。广大农民自发性地进行了“三自一包”农村改革，当时多数中央政治局常委支持农民的制度创新，实际上是第五次农业制度变革，但是毛泽东担心农村出现贫富差距，还是一票否决了这场农村改革。[②] 但是最终因脱离中国国情，也违背广大农民的利益诉求而失败和夭折。

70 年代中期，中国农村还有着世界最大规模的贫困人口，按照国家贫困线，1978 年约有 2.5 亿贫困人口，贫困发生率为 30.7%[③]；我们根据世界银行的数据估计，按照国际贫困线（每人每日支出不足 1 美元）约有 6.4 亿以上贫困人口，约占发展中国家绝对贫困人口总量的一半左右。**1979 年 4 月，国务院副总理李先念首次承认，1978 年按人口平均的粮食占有量，只略高于 1957 年**。同年进口农产品占进口总金额的五分之一。许多地方的农民口粮不足，有的地方口粮严重不足。[④] 这成为中国领导人发动第六次农村改革的最重要动因。解决十亿人口的吃饭问题、合理安置农村剩余劳动力资源、避免社会动荡已经成为了当时所面临的重要问题。与前几次集体化改革不同，此次中国领导人（特别是邓小平、陈云）以务实的态度，先是推行了农村自由化运动，后是首肯了农民包产到户的伟大创举，正式发动农村改革。先是在党的十一届三中全会上作出农村改革的重大决策，而后自 1982 年开始，中央连续发布五个一号文件，明确建立起以家庭联产承包责任制为核心、以发展乡镇企业和建设小城镇为依托的农村改革（见表 1.3）。

到 1980 年，有 14% 的生产队实行了家庭联产承包制，1981 年提高到 45%，1982 年进一步提高到 80%，到 1984 年已达到了 90%。[⑤]

---

① 陈云：《给中央财经小组各同志的信》，1959 年 4 月，载《陈云文选》，第三卷，125 页，北京，人民出版社，1995 年。

② 这是建国以来第五次农业制度革命，即非集体化改革。详细分析见胡鞍钢：《中国政治经济史论（1949 - 1976）》，第 449 - 453 页，北京：清华大学出版社，2007 年。

③ 国家统计局编：《中国统计摘要》（2007），第 116 页，北京，中国统计出版社，2007。

④ 李先念：《在中央工作会议上的讲话》，1979 年 4 月 9 日，载《李先念文集》，第 346 页，北京，人民出版社，1989。

⑤ LIN, J. Y.（林毅夫），" Rural Reforms and Agricultural Growth in China", American Economic Review, VOL. 82, No. 1, March.

表 1.3 中央关于“三农”工作的五个一号文件（1982～1986）

时间	文件名称	主要内容
1982 年 1 月 1 日	《全国农村工作会议纪要》	对迅速推开的农村改革进行了总结；肯定了“双包”（包产到户、包干到户）制，明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”，同时还说明它“不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分”；进一步放宽了农村政策。
1983 年 1 月 2 日	《当前农村经济政策的若干问题》	从理论上肯定家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”；要求全面推行家庭承包责任制。
1984 年 1 月 1 日	《关于一九八四年农村工作的通知》	强调要继续稳定和完善联产承包责任制，延长土地承包期；规定土地承包期一般应在 15 年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期应当更长一些。
1985 年 1 月 1 日	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	中心内容是调整农村产业结构；取消 30 年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同收购的新政策；将农业税由实物税改为现金税。
1986 年 1 月 1 日	《关于 1986 年农村工作的部署》	肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行；进一步摆正了农业在国民经济中的地位，在肯定原有的一靠政策、二靠科学的同时，强调增加投入，进一步深化农村改革。

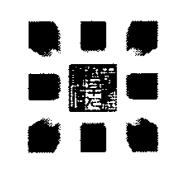
1992 年，江泽民同志首次提出中国的“三农”问题。他指出，农业是国民经济的基础，农村稳定是整个社会稳定的基础，农民问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题。[①] 九十年代解决三农问题的基本思路除进一步发展农业之外，主要是发展乡镇企业、发展小城镇。[②]

① 江泽民：《高度重视农业、农村、农民问题》，1992 年 12 月 25 日，见《江泽民文选》，第一卷，第 258－277 页，北京：人民出版社，2006 年。

② 1998 年，江泽民指出：“只有把乡镇企业搞起来，才能安排农村富余劳动力，解决农村富裕的问题”。见江泽民：《加强农业基础，深化农村改革，推进农村经济和社会全面发展》，1996 年 6 月 4 日，引自《十四大以来重要文献选编》下册第 1954 页，北京：人民出版社，1998 年。

“农村人口这么多，完全靠国家投资，靠城市吸纳，完成国家工业化是不现实的，必须走发展乡镇企业这条路，这是有中国特色的工业化道路，是一项重大战略，是一个长期的根本方针”。见江泽民：《在江苏考察乡镇企业时的讲话》，1998 年 4 月 21 日，引自《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，第 135 页，北京：人民出版社，1998 年。”

“发展小城镇是一个大战略。城乡差距大，农业人口多，是长期制约我国经济良性循环和社会协调发展的重要因素。加快小城镇建设，不仅有利于转移农业富余劳动力，解决农村经济发展的一系列深层次矛盾没，而且有利于启动民间投资，带动最终消费。见江泽民：《大力调整经济结构，促进产业优化升级》，1999 年 11 月 15 日，引自《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，第 136 页，北京：人民出版社，1998 年。



90年代下半期以来，农业占GDP比重持续下降，农业劳动生产率相对非农产业进一步拉大，城乡收入差距持续上升，“三农”问题日益凸显，充分反映了中国农业处在急剧的转型过程中，面临着诸多矛盾。

时隔二十年后，党中央又连续五年下发一号文件（见表1.4），对解决“三农”问题提出了新的思路，采取了更为综合性的措施。这包括：逐步改变乡村二元经济结构，实施工业反哺农村、城市支持农业的方针；建立农村公共财政体系，实现农村城乡居民公共服务均等化；健全农村市场和农业服务体系，加大农村基础设施建设；既积极发展乡镇企业，更努力开拓多种渠道转移农民就业；既发展小城镇，更促进农村劳动力和人口由欠发达地区向发达地区转移，由农村向城市转移，由小城镇向大中城市转移；建立健全和落实保障农民工合法权益。党的十七大报告正式提出走中国特色农业现代化道路的重大命题。**中国农业转型进入到新的历史阶段，开始了以“解放农民、转移农民、减少农民”为主题的第七次农业制度变革**。我把它视为建国以来第七次农业制度改革，是在更大的范围内“解放农民”，使相当多数的人从农业和土地中解放出来。

总之，建国60年来的历史经验告诉我们，中国农业转型之路在很大程度上取决于政府的农业制度安排和农业发展政策，并从根本上决定了中国农业发展与农业变革的兴衰。[①] 当中国领导人正确地、全面地认识中国基本国情，特别是农业国情，反映和满足广大农民的利益诉求，采取务实主义和渐进主义路线，稳健稳步地推动农业制度变革，农业转型就比较顺利；反之则反，“欲速则不达”。

① 安格斯·麦迪森认为：在毛泽东时代，农业的落后主要是由于政府通过财政、物价和收购政策限制了农民收入，（户口制度）限制了农村人口向城市的迁移，以及制度变动的负面影响，因为集体主义的制度安排降低了效率与工作积极性。相比之下，改革时期农产品收购价格的提高，放松劳动力向非农业的迁移，以及恢复以农户为基础的农业制度，都对生产率的表现产生了极大为有利的影响，但是这种影响在某种程度上只具有一次性效果。参见安格斯·麦迪森著：《中国经济的长期表现——公元960－2030年》，中文版，第68页，上海：上海人民出版社，2008年。

表 1.4　　中央关于“三农”工作的五个一号文件（2004～2008）

时间	文件名称	主要内容
2003 年 12 月 31 日	《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》	要求调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革。
2005 年 1 月 30 日	《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	要求坚持“多予少取放活”的方针，稳定、完善和强化各项支农政策；切实加强农业基础设施建设和农业综合生产能力建设；继续调整农业和农村经济结构，进一步深化农村改革。
2006 年 2 月 21 日	《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	要求完善强化支农政策，建设现代农业，稳定发展粮食生产；积极调整农业结构，加强基础设施建设，加强农村民主政治建设和精神文明建设，加快社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局。
2007 年 1 月 29 日	《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	提出用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业，提高农业水利化、机械化和信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力。
2008 年 1 月 30 日	《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	提出要走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

三、中国农业转型与特点

中国的发展模式和途径不同于其他国家（包括西方国家和韩国①），

① 例如韩国是在 20 世纪前半期发生工业化之前，就开始对农业基础设施（主要是公路）、水利灌溉、肥料和高产种子品种的大量投资，为之后韩国的工业腾飞创造了重要的初始条件。Kang Kenneth and Vijaya Ramachandran, 1999, “Economic Transformation in Korea Rapid Growth without an Agricultural Revolution?” Economic Development and Cultural Change, 47 (4), PP. 783～801.

它是先搞工业革命后搞农业革命，先搞城市工业化后搞农村工业化。[①]用工业革命带动农业革命，诸如以增产、节地为目标的绿色农业革命，[②]以节地、节时、节水为目标的白色（塑料）革命，以节工、高效为目标的（人工养殖）水产品革命。用城市现代化带动农村现代化，诸如农村基础设施现代化，农村信息通讯技术现代化，农村居民居住及生活方式现代化，农村教育、文化、卫生现代化。这是迄今为止人类历史上农村人口最大规模的农业革命和农村工业化、现代化。

从农业发展阶段看，中国曾是一个典型的传统农业国，但是在过去60年经历了前所未有的"大转型"，发生了巨大的产业结构构变化，农业占经济比重、农业占就业比重、农村占总人口比重都不同程度地下降。产业结构的变化反映了两种基本的推动力。麦迪森认为：中国的发展模式受到政府政策的严重影响。[③] 这是一个不断量变到部分质变的过程，先后经历了不同发展阶段，有以下主要特点：

第一，中国农业"大转型"的初始条件相当低下，不仅落后于世界平均水平，甚至也不及自身历史发展的某些阶段。

1952年中国曾是一个十分典型的传统农业国，农村总人口比重为87.5%，农业劳动力比重为88.0%。**当时农村人口几乎都是绝对贫困人口，我们估计当时中国农村居民家庭恩格尔系数在98%以上，属于典型**

---

① 阿瑟·刘易斯指出，在一个封闭经济中，工业部门的大小是农业生产率的函数，农业必须有能力生产为工业部门所消费的粮食和原料。而且，只有农民富裕了，他们才能为工业品提供市场。因此，如果工业品要能在国内市场销售，工业革命就要以农业革命为前提，这种农业革命如果不是在工业革命之前发生，至少也要与工业革命同时发生。见阿瑟·刘易斯：《增长与波动》，中文版，第227页，北京，华夏出版社，1987。

② 例如中国和澳大利亚、美国等大范围推广基因改良型棉花，为提高棉花在生产率和全球产量做出了巨大贡献。Poulton Colin, 2007, "Bulk Export Commodities: Trends and Challenges." Background Paper fortle World Development Report 2008. 由于绿色革命，仅改良种植品种就使发展中国家在20世纪90年代节约了8000万公顷土地。Nelson M. Chad and Mywish K. Maredia, 2007, "International Agricultural Research as a Source of Environmental Impacts: Challenges and Possibilities". Journal of Environmental Assessment Policy and Management 9 (1), PP. 103 ~ 119.

③ 安格斯·麦迪森认为，产业结构变化一般反映了两个基本的推动力，在所有国家中，它们推动着实际收入水平和生产率的逐步提高。第一个基本推动力是对一些特定产品的需求弹性。这些推动需求的力量随着收入的提高减少农产品在消费中的比重，与此同时，提高工业产品和服务在消费中的比重。第二个基本推动力是部门之间不同的技术进步速度。在中国，这两个推动力都在发生作用。不过，中国的发展模式受到政府政策的严重影响。参见安格斯·麦迪森著：《中国经济的长期表现——公元960~2030年》，中文版，第68页，上海：上海人民出版社，2008年。

的“生存型农民”。

实际上，**中国农业劳动生产率不仅极其低下，而且还不及古代的农业劳动生产率**（见表1.5）。据吴慧先生研究，战国中晚期每个劳动力年产粮食3045斤，唐代中晚期达到最高峰为4261斤，明代3726斤，清中叶2094斤，1949年只有1150斤了。但是土地生产率是持续地缓慢地上升的，在清朝中期达到高峰。[1]德怀特·H·波金斯发现了中国土地生产率极其之高的现象并对此予以了解释。[2] 不过，他也指出：但是传统农业的技术进步变化是（十分）缓慢的，而现代农业的变化则是迅速的。现代农业中运用的大部分新技术，都是经过科学研究而问世的；而在传统农业中，新技术有时是个别农民修修补补的结果。

表1.5　　历代农业劳动生产率

时间	人口数（亿）	劳动力（百万）	粮食总产量（亿斤）	人均占有原粮（斤/人）	农业劳动生产率（斤/人）	粮食亩产（斤/亩）
战国末期	0.20	6.0	182.7	921	3045	216
西汉	0.59	17.7	591.4	993	3341	264
唐代中晚期	0.52	15.6	664.7	1256	4261	334
宋	1.04	31.2	1205.0	1159	3862	309
明	1.30	39.0	1453.0	1118	3726	346
清中叶	3.61	108.3	2268.1	628	2094	367

资料来源：吴慧，《中国历代粮食亩产研究》，北京，农业出版社，1985年。

直到1952年，我国的粮食总产量才超过1936年的水平，但人均粮食量仍远远低于1936年的水平。根据安格斯·麦迪森的计算，如果按1987年不变价格计算的话，1952年中国农业增加值仅相当于1933年的

① 吴慧：《中国历代粮食亩产研究》，第194～195页，北京，农业出版社，1985年。

② 波金斯认为几个世纪前，在人口压力特别大的地方，粮食产量每公顷所达到的水平，甚至比今天世界上许多地区的产量还高。例如在中国，一年种两季稻或一季稻、一季麦，16世纪以前就已很普遍了。19世纪中期以前，在中国和日本，大面积的平均单产超过了每公顷2.5吨-3吨，而印度和泰国，直到20世纪60年代，每公顷平均稻谷产量还不到1.5吨。这表明，传统农业能在单位土地上达到高水平的劳动生产率。见德怀特·H·波金斯等：《发展经济学》（第五版），中文版，第483页，中国人民大学出版社，2005年。

92.3%，农业劳动生产率相当于94.8%。[①] 这表明，1952年中国农业的发展水平还远不及1933年的水平。

亚当·斯密在1776年就认为："中国贫穷劳动者生产维持费不足，使社会停滞不前的症候，而劳动者处于饥饿状态，乃是社会急速退步的症候。"[②] 可以认为，当时的中国农业就是西奥多·舒尔茨（Thodore W·Schultz）所定义的典型的传统农业，即"完全以农民世代使用的各种生产要素为基础的农业"。[③] 张培刚先生把这一传统农业概括为三个重要特征：其一，以人力和畜力为主要动力的耕作为特征的生产方式，具有千年不变的高度稳定性；其二，在以粗放耕作为特征的生产方式中，农业劳动人口的边际生产率很低；其三，保持着以自给自足的传统自然经济状态，因而其农产品商品率也很低。[④]

中国的基本国情不仅是世界第一人口大国，而且是第一农村人口大国，也是第一贫困人口大国。这是中国农业转型的历史起点，也是它的困难之点。

第二，中国农业初步转型期（1952－1978年）：改造传统农业与集体化（见表1.6）。

从1952年起，中国开始正式发动工业化，同时开始逐步改造传统农业，进入农业转型和结构变动的第一阶段，主要结构指标随着整个中国的发展开始变动，"三农"指标开始下降，但是下降幅度大为不同。1978年时，农村人口比重下降了5.4个百分点，农业劳动力比重下降了17.5个百分点，农业占GDP比重下降了22.3个百分点（见表1.6）。**中国生产结构的变动要高于其就业结构，就业结构的变动又高于人口结构，反映了城乡人口流动被人为的限制，农业与非农业劳动力转移十分有限。**

---

① 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元960－2030）》，中文版，第118页，上海：上海人民出版社，2008年。

② 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（1766），中文版，上卷，北京，商务印书馆，第65、67页，1974年。

③ T·W·舒尔茨：《改造传统农业》（1964），中文版，第4页，北京，商务印书馆，1987年。

④ 张培刚主编：《新发展经济学》，第282－283页，郑州，河南人民出版社，2001年。

表 1.6 中国主要农业指标变化（1952～2020）

	1933 年 c	1952 年	1978 年	1990 年	2005 年	2020 年
人均 GDP（2000 年美元）		59	165	392	1449	5000 - 6000
农村劳动力比重（%）		88.0	70.5	60.1	44.8	33
农业占 GDP 比重（%）	63	50.5	28.2	27.1	12.5	<5
农民人均纯收入（元）		73 (1957)	134	686	3255	
农村人口比重（%）	85	87.5	82.1	73.6	57.0	43
每个农业劳动者养活人口数（人）d		3.3	3.4	2.9	3.8	
人均农业劳动力粮食产量（公斤/人）		947	1076	1357	1598	>2000
农业劳动生产率（元，1987 年人民币）c	789	748	781	1366	2858 (2003)	
农村贫困人口（万人）		47800	25000	8500	2365	100
农村贫困发生率（%）a		>95	30.7	9.4	2.5	0.16
国际贫困人口（万人）b			68585	37730	12869	7150
国际贫困发生率（%）b			64 (1981)	33	9.9 (2004)	<5
农村居民家庭恩格尔系数（%）		>95.3 (1957)	67.7	58.8	45.5	<36
城乡居民收入相对差距（倍）		3.22 (1957)	2.57	2.79	3.22	

注：a 系中国国家贫困线，说明见国家统计局编：《中国统计摘要——2007》，第 219 页，北京，中国统计出版社，2007 年。

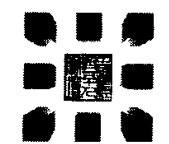
b 系世界银行工作人员估计数，贫困发生率标准是指每人每日生活支出不足 1.08 美元（1993 年购买力平价）。World Bank, World Development Indicators (2007) CD - ROM.

c 资料来源：安格斯·麦迪森（Augus Maddison），《中国经济的长期表现（公元 960～2030 年）》，中文第二版，表 3.13，上海，上海人民出版社，2008 年。

d 包括农业劳动者自身。

资料来源：1952 年数据引自国家统计局国民经济综合统计司编：《新中国五十年统计资料汇编》，北京，中国统计出版社，1999。其余数据引自国家统计局编：《中国统计摘要——2007》，北京，中国统计出版社，2007 年。2020 年数据系作者估计。

特别需要指出的是：这一时期，农业部门保持较高的就业增长率为 2.02%，这就意味着这一时期农业绝对数量增长了 68%；尽管非农产业就业增长率高于农业部门就业增长率，但是由于非农业就业比重低，而



农业就业比重高，就说明在总就业增长中大量吸收了农业部门的就业增长；就业结构变动对经济增长的影响只有 0.88 个百分点（见表 1.7）。根据麦迪森计算，1952～1957 年，农业的全要素生产率（TFP）增长率为 0.63%，1957～1978 年为 0.57%，这也反映了这一时期主要是靠劳动和农业资本投入增长。[①]

表 1.7　不同部门经济指标年平均增长率（1952～2003）　（单位:%）

	1952－1978	1978－2003	两个时期增长率的变化
农业			
GDP	2.20	4.52	2.32
就业人数	2.02	0.51	－1.51
劳动生产率	0.17	3.99	3.82
工业、建筑业			
GDP	9.76	9.76	0.00
就业人数	5.84	2.83	－3.01
劳动生产率	3.70	6.74	3.04
服务业			
GDP	4.18	7.60	3.42
就业人数	3.20	3.65	0.45
劳动生产率	0.96	3.81	2.85
全部经济			
GDP	4.39	7.85	3.46
就业人数	2.57	1.89	－0.68
劳动生产率	1.78	5.85	4.07
部门就业变动 GDP 增长的影响	0.88	2.01	1.13

资料来源：安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元 960～2030）》，中文版，第 70 页，上海：上海人民出版社，2008 年。

这一时期不断积累了大量农业剩余劳动力。[②] 我们按照劳动－耕地

① 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元 960－2030）》，中文版，第 76 页，上海：上海人民出版社，2008 年。

② 所谓农业剩余劳动力是指，当农业劳动人口转入非农业部门之后，按人口平均计算的农产品的社会演变量将维持不变，甚至还会有所提高。见 H·迈因特：《发展中国家的经济学》，中文版，第 78 页，北京，商务印书馆，1973 年。

比例法估计，从1961年后农业剩余劳动力持续上升，在1970年突破1亿人，到1977年在1.1亿人左右。[①] 反映了这一时期人为地将城市与农村人口形成"一国两制"，即不同的身份户籍制度，社会保障制度和公共服务制度，人口不能自由迁徙，劳动力不能自由流动。而那些流动人口被视为"盲流"。大量农业剩余劳动力既是农业生产率下降（不及1957年水平）的主要原因，也形成极大的产出机会成本损失，我们估计由1961年的占GDP总量的8.45%上升到1977年的27.95%。[②]这是人民公社和基于户籍制度的"一国两制"的巨大经济社会成本，也极大地阻碍了我国农业的转型和农村现代化。

与此同时，**农村居民家庭恩格尔系数从1957年的94.7%下降至1978年的67.7%，但还属于"绝对贫困型"**。1978年时全国农村贫困人口数约2.5亿人，占农村人口总数比重的30.7%。若按国际贫困线来衡量，全国农村贫困人口约为68585万人，占全国贫困人口（72194万人）的95%，占全国农村人口总数比重的87%，占世界发展中国家贫困人口总量的一半。[③]

第三，中国农业改革时期（1978－1990年期间）：农村发生巨大变化，但剩余劳动力积累有增无减。

中国农业改革促进了农业大转型，最重要的标志是"三农"指标明显下降，1985年农业占GDP的比重低于30%；贫困人口大幅度减少，农村贫困人口发生率1985年已低于15%；恩格尔系数下降，标志着从"绝对贫困型"到"温饱型"。这一时期农村总人口还在上升，但增长速度趋缓；对中国而言，在工业化过程中农业就业比重是持续性下降的，这与其他发展中国家的农业转型大体相似，但是最为困难的是农业劳动力绝对数的下降，这只有到经济发展的后期才有可能。[④] 实际上，这一

① 胡鞍钢、程永宏、杨韵新：《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估（1949～2001年）》，第200～201页，北京，中国劳动社会保障出版社，2002年。

② 胡鞍钢、程永宏、杨韵新：《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估（1949～2001年）》，第203～204页，北京，中国劳动社会保障出版社，2002年。

③ 作者根据世界银行对中国1981年数据的估计，1981年中国占世界发展中国家贫困人口总量比重的42.6%。

④ Sir W. Arthur Lewis（1979）"Development Strategy in a Limping World Economy," The Elmhurst Lecture, The International Conference of Agricultural Economists, Baff, Canada, September 3～12, pp. 2～9. 引自：杰拉尔德·M. 梅尔，詹姆斯·E. 劳赫主编：《经济发展前沿问题》，中文版，第368页，上海，上海人民出版社，2004年。

时期中国的农业劳动力仍在上升，但是接近最高峰，1991 年为 3.9 亿人，开始进入第一个结构变化转折点，即农业劳动力绝对数开始下降（见图 1.1）。这是中国农业转型的重大历史标志，同时从 1985 年之后，中国城乡居民收入差距拉大，这也是转型阶段的重要标志之一。[①]

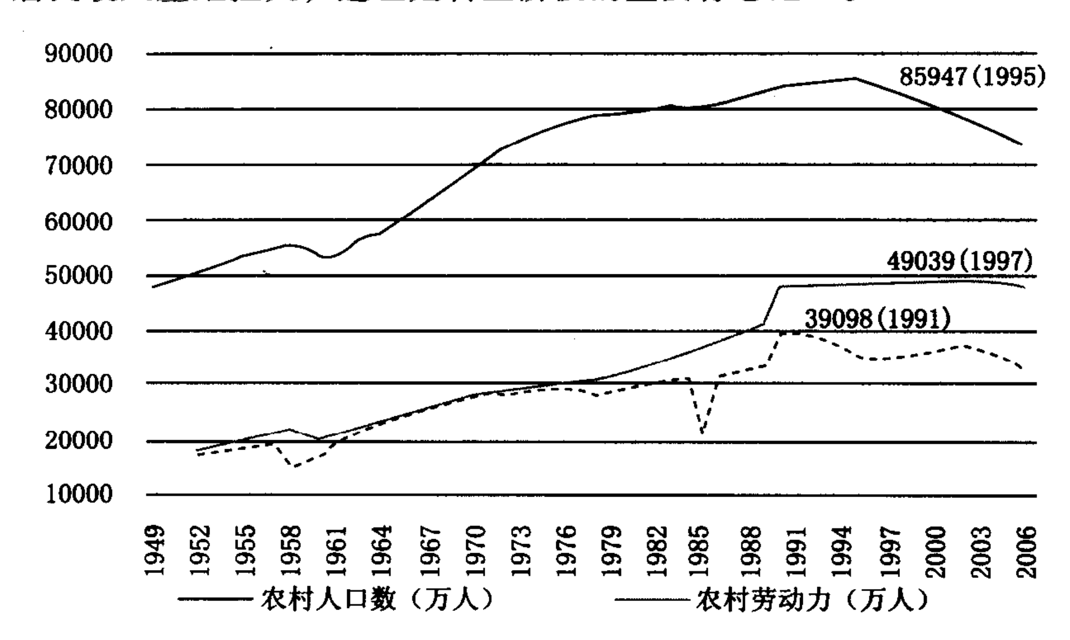


图 1.1　中国农村人口、劳动力和农业就业人数变化（万人，1949 - 2006）

数据来源：1949 ~ 1989 年数据引自国家统计局编：《新中国五十年》，第 533、534 页，北京，中国统计出版社，1999 年；1990 ~ 2006 年数据引自，国家统计局编：《中国统计摘要——2007》，第 45 页，北京，中国统计出版社，2007 年 5 月。

这一时期，农业剩余劳动力规模大，且在不断上升，从 1978 年的 9884 万人上升至 1990 年的 15898 万人，增长了 60%；同时这也造成了极大的机会成本损失，相当于 GDP 总量的 1/4 左右。[②] 这是因为这一时期农村人口、劳动力和农业劳动力规模仍持上升趋势，政府的主导政策已经从“红灯”式的禁止农民进城，转向“黄灯”式的有条件的放松农民进城，如可以带口粮进城务工或上学，总体上看仍然限制农村人口迁移到城市。**反映了这一时期政府政策的保守性、矛盾性、偏向城市居民，歧视农村居民，其结果从 1985 年之后城乡居民收入差距重新扩大，农村**

① 世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》中文版，35 页，北京，清华大学出版社，2008。

② 胡鞍钢、程永宏、杨韵新：《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估（1949 ~ 2001 年）》，第 201 ~ 205 页，北京，中国劳动社会保障出版社，2002 年。

公共服务体系基本解体。

根据麦迪森计算，1978～1987 年，农业的全要素生产率（TFP）增长率上升为 4.56%，这也反映了这一时期农业增长不仅靠劳动和农业资本投入，而且还靠 TFP 增长，也说明了农业的资源配置效率明显提高。麦迪森认为：与俄罗斯相比，这显示了中国农业政策的转变的确是明智的，其结果已经开始显现。①

第四，中国农业转型加速时期（1990～2005 年期间）：出现了若干重要的历史转折点。

1993 年中国国际贫困人口数低于印度，退居世界第二位；1995 年农村总人口开始下降；1997 年农村劳动力到达最高峰并开始下降；农业剩余劳动力也随之开始下降，其机会成本占 GDP 比重明显下降，城镇总人口迅速增长，特别是机械（指迁移）人口大幅度增加。上述趋势与拉丁美洲和东亚地区农村人口下降趋势是一致的，但是中国的人均 GDP 明显低于这些国家；其次是农村居民家庭恩格尔系数在 2000 年降低至 50% 以下，进入所谓“小康”阶段；到 2004 年中国农村总人口下降至 7.57 亿人，退居世界第二位，排在印度（为 7.72 亿）之后。②这一时期城乡二元结构经济社会结构开始大规模解体，城市化因素迅速加大，政府逐步放弃限制农民化工的什么法，转向“绿灯”阶段，善待农民工、关怀农民工，服务农民工。

特别需要指出的是：从 1978 到 2003 年期间，农业部门就业增长率已降至 0.51%，不同程度地低于总就业增长率（1.89%）和非农产业就业增长率（第二产业为 2.83%，第三产业为 3.65%）。因此就业结构变动对经济增长的影响提高到 2.01 个百分点（见表 1.7），显示了这一时期，结构变动对经济增长的贡献。

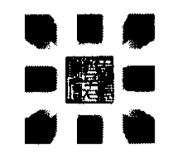
第五，今后十几年：中国将快速从“转型中国家”转向“城市化国家”。

2007 年中国人均 GDP 已经达到 2211 美元（2000 年美元价格），到 2020 年将达到 5000－6000 美元之间（“城市化国家”平均水平为 3489

---

① 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元 960～2030）》，中文版，第 76 页，上海：上海人民出版社，2008 年。

② 以后印度农村人口还将持续上升，直到 2025 年才能开始缩减。从农村人口绝对数下降年份来看，印度比中国滞后了 30 年时间。



美元)；2007年中国农业占GDP比重为11.7%，到2020年将低于5%（"城市化国家"平均水平为6%）；根据世界银行估计（2008），2004年中国国际贫困人口发生率为9.9%，已经低于"城市化国家"平均水平（为13%），我们估计，到2020年至少低于5%；农村居民家庭恩格尔系数由2005年的45.5%下降至2020年的36%以下，即由"小康型"转向"富裕型"；其间再次经历结构变化转折点，即城镇人口数大于农村人口数（可能在2012年前后）；农业劳动力比重由2006年的42%下降至2020年的1/3（见表1.6）。我们可以预期，农业就业比重的下降所形成的结构变动效应，即对经济增长率的贡献率还会越来越大，会高于农业部门生产对GDP增长的直接贡献。

建国60年来，中国农业先后经历了一系列的革命（农业组织变革、技术进步革命），极大地解放了农村劳动力，不断促进农业转型。**现阶段中国农业"大转型"的实质就是加速从"正在转型中国家"向"基于城市化国家"转变的历史过程中。**它包括五个要点：解放农民，即将农村人口、农业劳动力从现有的土地（指耕地及永久性农地）解放出来，释放他们的生产力；投资农民，即对农村人口和劳动力进行人力资本、知识资本、物质资本、自然资本投资；服务农民，即为农村人口及转移劳动力和农民工提供基本公共服务；转移农民，即帮助转移农业劳动力，也帮助转移农村人口；减少农民，既要减少农业劳动力，还要减少农村人口；富裕农民，即继续提高农业收入，大幅度提高非农业收入和工资性收入。

四、中国在世界农业中的地位和作用

1982年世界银行发表《世界发展报告：农业与经济发展》，当时世界农业正面临着一个重大挑战，即农业能否为持续增长的世界人口提供足够的粮食?[①] 当时的**中国同样也面临这个重大挑战，即能否用世界上7%的耕地、6.5%的水资源养活世界上22%的人口，同时解决约6~7亿绝对贫困人口基本温饱问题。**当时还没有人能够相信中国能够解决这些问题。

① World Bank, 1982, World Development Report 1982: Agriculture and Economic Development, Washington, DC: Oxford University Press.

20多年过去了，世界和中国农业的发展都取得了举世瞩目的成就。1980～2004年期间，世界农业产值年平均增长率为2%，超过人口年平均增长率（为1.6%）。同期中国农业产值增长率为4.8%，大大超过了人口平均增长率（为1.5%）。中国20多年经历了农业比重下降的趋势，1978年中国尽管是低收入国家，但是它的农业占GDP比重还是低于低收入国家平均比重；到1990年，这一比重变化仍然不大；此后，明显下降，到2005年已降至12.5%，减少了一半之多，已接近下中等收入国家的平均水平（见表1.8）。

表1.8　农业占GDP比重的国际比较（1978～2005）　单位：%

	1978年	1990年	2005年	1978－2005年变化量
低收入国家	38.0	32.4	21.5	－16.5
下中等收入国家	21.8	19.2	11.5	－10.3
印度	39.0	31.3	18.3	－20.7
中国*	28.2	27.1	12.5	－15.7
上中等收入国家	12.9	10.6	6.2	－6.7

资料来源：World Bank，World Development Indicators 2007 CD－ROM

*数据来源：国家统计局编，《中国统计摘要——2007》，第25页，北京：中国统计出版社，2007年。

如果说发展中国家的增长促成了世界农业成功的话，[①] 那么中国农业的增长一定是世界农业成功的一个重要因素。中国在世界农业发展中扮演什么角色？起着哪些重要作用？这里，我们从国际角度来认识和总结。

中国总人口居世界第一位，但是中国农业自然资源居世界第四位。根据世界银行报告（2008）提供的数据，2003～2005年期间，美国可耕地及永久性作物用地为17785.1万公顷，印度为16958.3万公顷，俄罗斯为12397.0万公顷，中国为15632.2万公顷，分别相当于美国的65%，印度的68%，俄罗斯的93%。[②] **若按照人均农业资源占有量，中国不仅**

① 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》中文版，50页，北京，清华大学出版社，2008。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》中文版，北京，清华大学出版社，2008年。

低于印度人均水平，还大大低于澳大利亚、俄罗斯和美国人均水平。

中国是世界农业第一生产大国。按2000年美元价格计算，1980年中国农业增加值占世界总量比重为9.4%，居世界第三位，1990年中国这一比重达到13.0%，已经居世界第一位；到2005年中国这一比重上升至17.0%（见表1.9），相当于印度1.91倍；相当于美国1.93倍；相当于日本2.66倍。

表1.9　四大国占世界农业增加值总量比重（1980～2005）　单位：%

国家	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
中国	9.4	11.9	13.0	15.3	15.5	17.0
印度	7.7	7.6	8.1	8.8	8.6	8.9
日本	12.2	11.2	10.2	7.8	7.2	6.4
美国	6.9	8.2	7.6	7.4	9.8	8.8
世界	100	100	100	100	100	100

注：按2000年美元价格计算，汇率法。
计算数据来源：World Bank，WDI（2007），CD－ROM

中国不仅是世界农业增加值最大的国家，也是对世界农业增长的贡献率最大的国家。在1980～2005年期间，中国对世界农业增加值增长的贡献率为26.6%，美国为10.7%，印度为10.5%，三国合计对世界的农业增长的贡献率在47.8%（见表1.10）。

表1.10　四大国对世界农业增加值增长贡献率（1980～2005）　单位：%

国家	1980～1990年	1990～2005年	1980～2005年
中国	23.7	28.6	26.6
印度	9.4	11.2	10.5
日本	4.1	－5.3	－1.4
美国	9.6	11.6	10.7
世界	100	100	100

计算数据来源：World Bank，WDI（2007），CD－ROM

中国是名副其实的世界最大农产品生产国。在19种主要农产品中，中国居世界第一位的达12种，第二位的有2种，第三位的有4种（见表1.11）。

表 1.11　　中国主要农产品占世界总量比重及位次（2005）

	年份	占世界总量比重（%）	居世界位次	备注
大米	2005	29.3	1	包括台湾
小麦	2005	15.5	1	包括台湾
大豆	2005	17.9	3	包括台湾
玉米	2005	19.6	2	包括台湾
棉花	2005	41.1	1	包括台湾
生丝	2005	68.9	1	包括台湾
烟叶	2005	40.9	1	包括台湾
羊毛	2005	17.8	2	包括台湾
茶	2005	27.6	1	包括台湾
肉类	2005	29.5	1	包括台湾
禽蛋	2005	40.8	1	
牛肉	2005	11.3	3	
牛奶	2005	5.2	5	
鸡	2005	25.8	1	
羊	2005	15.7	1	（头）
牛	2005	8.4	3	（头）
水牛	2005	13.1	3	（头）
猪	2005	50.8	1	（头）
海产品	2004	17.9	1	捕获量

计算数据来源：日本（财）矢野恒太纪念会编：《日本国势会 2007/08》，第65页。

根据 FAO 统计，**中国的谷物产量占世界总量比重一直处于世界第一位**，2004 年为 18.20%，美国为 17.14%；**中国劳动密集型的高附加值的农产品**如肉类、蔬菜和水果，**已经居世界第一位**，2004 分别占 28.57%、36.62%，而美国分别占 14.95% 和 5.01%（见表 1.12），相当于美国的 1.91 倍和 7.31 倍。根据世界银行报告，**中国生产了世界 67% 的水产品**，其中人工养殖水产品（包括海产品和淡水产品）占了 66.5%。**中国也是世界园艺产品（指水果、蔬菜）最大的生产国。**

表 1.12　中国主要农产品产量占世界总量比重（1979～2004）　单位：%

	1979－1981 年	1989－1991 年	1999－2001 年	2004 年
谷物	18.21	20.49	20.16	18.20
肉类	10.66	17.06	26.77	28.57
蔬菜和水果	10.72	18.48	32.12	36.62

资料来源：FAO，http：//faostat. fao. org/

中国也是世界农产品增长最快的国家。在 1990～2006 年期间，谷物产量年平均增长率为 0.75%，而油料为 4.1%，水果为 14.9%，蔬菜为 3.8%（2001～2006 数据），肉类为 5.8%（19961～2006 数据），奶类为 16.2%（1996～2006 数据），棉花 2.7%（1996～2006 数据），蜂蜜为 6.2%（2001～2006 数据），水产品 9.5%。[①]

中国已经是世界上高附加值农产品[②]产量最大、增长最快的国家。据世界银行估计，在 1980～2004 年期间，中国对世界园艺农业增长贡献率最大为 58%，其他 100 多个发展中国家的贡献率为 38%，而工业化国家（包括美国、日本、欧盟）贡献率仅为 4%。

中国是世界农产品出口大国之一，并且仍然具有很大的增长潜力。2003－2005 年期间，农产品出口额最高的是美国（619.74 亿美元），依次是荷兰（433.39 亿美元）、法国（353.95 亿美元）、德国（346.13 亿美元）、巴西（266.56 亿美元）、比利时（245.56 亿美元）、西班牙（240.80 亿美元），中国居第八位，为 229.68 亿美元。中国农业属于高度自给型，出口依存度仅为 9.3%，农产品出口占出口总额比重为 3.8%。从积极的角度看，中国可以在沿海、沿边地区大力发展外向型农业，充分利用多样化农业资源与丰富农业劳动力资源的两大比较优势。从 1994～2004 年十年期间，中国高附加值农产品出口额从 42 亿美元增至 80 亿美元，几乎翻了一番，而其粮食加工产品出口额从 26 亿美元增

① 国家统计局编，《中国统计摘要——2007》，第 135～136 页，北京，中国统计出版社，2007 年。

② 高附加值农产品主要是指园艺、畜产品和水产品，包括新鲜或加工的水果和蔬菜、栽培花卉、鱼及鱼制品、肉类、坚果、调味品等。这类高附加值农产品在发展中国家是增长最快的农产品市场，平均每年增长速度达到 6%～7%，占了发展中国家全部农产品出口的 43%。参见世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，12 页，北京，清华大学出版社，2008。

至80亿美元，增加了两倍还多。[①] 这也反映了中国有潜力也有能力成为世界最大农产品出口国之一（见表1.13）。

表1.13 前11个国家占世界农业出口比重（1979～2003） 单位:%

国家	1979～1981年	1989～1991年	1999～2001年	2003年
美国	18.48	13.99	13.35	10.57（1）
荷兰	6.87	9.23	7.25	7.91（2）
法国	7.70	9.88	8.17	7.72（3）
德国	4.70	6.29	5.75	6.49（4）
巴西	3.87	2.74	3.43	4.50（5）
比利时			4.15	4.35（6）
意大利	2.58	3.38	3.80	4.04（7）
西班牙	1.56	2.43	3.42	4.02（8）
英国	3.44	3.89	3.68	3.51（9）
澳大利亚	3.78	3.59	3.69	3.45（10）
中国	2.25	4.55	4.02	3.45（11）

注：括号内为其世界排序。

资料来源：FAO，http：//faostat. fao. org/

*数据来源：国家统计局编，《中国统计摘要——2007》，北京，中国统计出版社，2007年。

中国农村还创造了世界最多的非农业就业机会。从全球角度看，大多数发展中国家的农村地区都面临着严峻的就业挑战。[②] 从中国政府的发展目标来看，"就业是民生之本"。[③] 农村劳动力有三个方面的就业途径：一是从事农业活动就业，特别是那些高价值的劳动密集型的农作物种植业和畜牧业。例如当农民从种植谷物生产转向种植蔬菜生产，对劳动力的需要量将增加5倍。[④] 二是创造那些灵活的、多样化的、充满活力的非农业就业机会，这是广大农村人口的最大发展机会。1978年全国农

① 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，281页，北京，清华大学出版社，2008。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，205页，北京，清华大学出版社，2008。

③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在党的十六大上的政治报告》，2002年11月8日，引自《江泽民文选（第三卷）》，2006年。

④ 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，210页，北京，清华大学出版社，2008。

村劳动力为30638万人，其中非农业的乡镇企业就业人数为2827万人，占农村劳动力总数的9.2%；到2006年乡镇企业人数达到14680万人，增加了11853万人，占农村劳动力总数的30.5%。[1] 三是流动或寻找城镇经济中的就业机会，即城镇农民工。1990年全国流动人口约有6000多万人，估计农民工在2000多万人；2000年全国流动人口约有1亿人以上，估计农民工约有7000~8000万人；2006年根据第二次农业普查数据，农民约有1.3亿人，[2] 据此估计，这约占25年来发展中国家农村人口流入城市的5.75亿总量的1/5（为22.6%）。

中国为世界减贫做出了最大的贡献。中国农村改革取得成功，表现为大幅度减少绝对贫困人口，按国家贫困线标准，1978年我国农村贫困人口为2.5亿人，到1985年减少为1.25亿人。与此同时，贫困发生率由30.7%下降为14.8%。而后贫困减少速度趋缓，但到2005年，我国贫困人口已减至2365万人，贫困发生率为2.5%（见表1.14）。

表1.14　中国贫困线人口（1978~2005）

年份	贫困标准（元/人）	贫困人口（万人）	贫困发生率（%）
1978	100	25000	30.7
1985	206	12500	14.8
1990	300	8500	9.4
1995	530	6540	7.1
2000	625	3209	3.5
2005	683	2365	2.5

注：贫困发生率也称贫困人口比重，指低于贫困线的人口数占总人口数的比重。引自国家统计局编：《中国统计摘要——2007》，116页，北京，中国统计出版社，2007年。

从国际贫困线看，据世界银行估计，1981年中国贫困人口仍有6.34亿人，贫困发生率为63.8%，可以说中国是世界农村人口最多的国家，也是世界贫困人口最多的国家，占发展中国家贫困人口总量的42.6%。1987年中国农村贫困人口减少为3.1亿人，贫困发生率减少为28.69%，中国占世界总量比重下降为26.3%；以后趋缓，到2004年，贫困人口数

---

① 《中国统计摘要》(2007)，第45页，北京，中国统计出版社，2007年。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京，清华大学出版社，2008年。

为1.28亿人，贫困发生率下降到9.9%，中国贫困人口占世界的比重也降至12.98%（见表1.15）。**1981－2004年期间，中国减少国际贫困线人口5.06亿人，发展中国家共计减少贫困人口5.03亿人，中国的贡献率为100.6%，对世界减贫贡献最大。**

表1.15 中国、印度与发展中国家国际贫困线人口比较（1981～2005）

	1981年	1987年	1990年	2004年	2015年
1. 国际贫困人口（百万）					
中国	634	310	374	128	11
印度	363	365	369	371	
发展中国家	1489	1179	1247	986	617
2. 贫困发生率（%）					
中国	63.8	28.6	33.0	9.9	1.2
印度	51.6	43.0	46.2	34.3	
发展中国家	40.6	28.7	28.7	18.4	10.2
3. 占发展中国家比重（%）					
中国	42.6	26.3	30.0	13.0	1.8
印度	24.4	29.3	31.3	37.6	

注：国际贫困线系按1993年国际价格并按购买力平价（PPP）调整的每日不足1美元的人口。

资料来源：World Bank, World Development Indicator 2007, PP. 63 The World Bank; 印度的贫困发生率数据除2002、2004年外，其余按南亚地区贫困发生率计算。

2015年数据系世界银行：《2006年全球经济展望》，中文版，第9页，北京：中国财政经济出版社，2006年。

特别需要指出的是，1994年，美国世界观察研究所所长莱斯特·布朗（Lester Brown）在《国际论坛先驱报》撰文："2030年：谁能养活起中国?"他预测：从1990年到2030年，中国总人口不断增长，但是粮食总产量至少减少20%，中国将进口约3.84亿吨粮食。这将导致世界粮价迅速上涨，摆在世界各国领导人面前的最大难题之一就是这种潜在的粮食赤字迅速扩大，到那时，谁能供养十几亿中国人？我于同年九月先在新加坡《海峡时报》（英文报），后又于10月在《联合早报》（中文报）上分别发表文章对此做出回应。我的基本观点是45年来（指1949～1994年）中国养活了比美国多三四倍的人口；布朗先生对未来中国粮食增长趋势的推测缺乏科学依据；实现粮食基本自给是中国农业发展的基本政

策；中国实现粮食基本自给目标仍需作艰苦努力。[①]

事实表明，中国不仅能够养活十几亿人口，而且其人均农产品生产量和消费量已经达到世界中高水平，明显地高于印度人均水平。根据FAO统计，2004年中国人均农产品增长指数是1979~1981年的247%。根据世界银行报告，在2003~2005年期间，中国人均谷物生产量在313公斤，肉类产量在58公斤，人均蔬菜水果产量在390公斤，而印度分别为219公斤、6公斤和118公斤。[②]

总之，中国在世界农业中处于极其重要的地位，既是农产品最大生产国，也是农产品最大消费国，还是农产品进出口的重要国家之一。通过经济一体化、农业现代化，中国不仅具有供养本国人口食物的能力，还具有供养世界人口的能力，这正是中国农业不断转型、成功转型的重大标志，也为世界其他发展中国家，特别是上亿人口的大国提供了重要的经验。

五、中国农业发展的机遇与挑战

从新中国成立之后的60年，中国已经迅速地从一个典型的农业国成为正在转型中的国家，而且在过去30年出现了不断大规模加快转型的趋势。但是，正如党的十七大报告指出，我国农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变。[③] 在21世纪，中国农业发展既面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战，我们有可能进一步扩大机遇，又能够将挑战转化为机遇，从而不断地促进农业现代化、农村现代化以及整个中国的工业化、城镇化、信息化和国际化。

那么，中国农业的机遇在哪里呢？

首先，**经济全球化带来了中国农业发展的战略性机遇。**经济全球化大大扩大了中国农业的发展空间和发展环境，中国农业及乡镇企业完全可以利用国际国内两种资源，实现国内公司与跨国公司的结盟，既开拓

---

① 胡鞍钢：《中国能够实现粮食基本自给的长期目标》，新加坡《联合早报》，1994年10月31日，载《胡鞍钢集——中国走向21世纪的十大关系》，第131~135页，哈尔滨，黑龙江教育出版社，1995年。

② 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，205页，北京，清华大学出版社，2008年。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。

国内市场，解决农业富余劳动力的就业问题，又可以根据国际市场的需求和本国的实际农业条件，推进生产高附加值的多样化农产品，增强中国农产品竞争力，将中国农业推向世界。

其次，**国际社会对农业问题的重视和研究，有助于中国农业借鉴和利用这些成果，制定并实施更好的农业发展战略**。世界银行《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》特别强调了农业对环境的调节功能，提倡实行农业环境功能支付机制，这对中国农业选择绿色发展道路具有重大的启示意义。

再次，**全球和区域合作的加强也为中国农业的发展带来了新的契机**。共同应对气候问题和粮食问题等全球性问题有助于各国实现技术转让或共同进行技术创新，中国完全可以抓住这一机遇，引进国外农业技术，鼓励自主创新本国本地农业技术，改善业已受到破坏的农业生产环境，实现农业的可持续发展。

最后，**中国与世界的关系越来越密切，对于世界的影响越来越大**，在世界经济中的地位也日趋显著，不仅有力量以负责的态度积极参与世界农业发展中的问题，也有力量维护中国农产品在世界市场上的合法权益。

那么，中国农业的发展遇到哪些挑战呢？

首先，**中国农业劳动生产率在世界仍居于较低水平**。中国农业发展的特点是巨大的反差，呈现一高一低的现象：从国际比较看，中国的土地生产率已经达到了高收入国家平均水平，远高于上中等收入国家平均水平，但是中国农业劳动生产率水平却仅相当于低收入国家平均水平，与下中等收入国家、上中等收入国家、高收入国家差距更大。这也解释了**农业劳动生产率水平低下，是中国农业的最大问题，而农业劳动生产率水平低下是因为“农民太多”，即农业劳动力规模太大、数量过多。**

从国内比较来看，农业与其他非农产业相对劳动生产率的差距过大。根据麦迪森计算，农业与第二产业的劳动生产率是持续扩大的，到 2003 年已达到将近 7 倍，农业与第三产业的差距是先扩大再缩小。**实际上，农业转型过程就是农业与非农业相对劳动生产率不断扩大的过程，这是农村与城市居民收入差距不断扩大的根本原因，直到农业与非农业相对劳动生产率出现缩小的趋势时，农村与城市居民收入差距才有可能缩小**（见表 1.16）。

表 1.16　中国农业与非农产业相对劳动生产率比较（1952～2003）　单位:%

	种植业、畜牧业、林业、渔业	工业、建筑业	所有服务业
相对劳动生产率			
1952	72.7	142.9	288.6
1978	47.8	252.9	234.1
2003	41.2	287.4	93.4
相对劳动生产率差距			
1952	1.000	1.966	3.970
1978	1.000	5.291	4.897
2003	1.000	6.975	2.270

资料来源：安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现（公元 960～2030）》，中文版，第 70 页，上海：上海人民出版社，2008 年。

从国际比较看，中国农业劳动力比重太高。1952 年中国的农业劳动力比重为 83.5%，比英国、美国 1820 年的水平还要高，而且也远高于 1870 年时日本的水平；到了 1973 年，中国的农业劳动力比重仍然高于日本 1870 年的水平；即使到了 2004 年，中国的农业劳动力比重为 46.9，仍然高于英国 1820 年的水平，高于美国 1890 年的水平，仅略低于日本 1950 年的水平（表 1.17）。这也反映出**中国的农业转型既是后来者，也是“长征者”，需要花上百年的时间才有可能根本改变。**

表 1.17　四国农业劳动力比重国际比较（1820～2004）

	英国	美国	日本	中国
1820	37.6	70.0		
1870	22.7	50.0	70.1	
1890	16.1	38.3	69.0	
1913	11.7	27.5	60.1	
1929	7.7	21.1	50.3	
1938	5.9	17.9	45.2	
1950	5.1	12.9	48.3	83.5（1952）
1973	2.9	4.1	13.4	78.7
1992	2.2	2.8	6.4	58.5
2004	1.3	1.6	4.7	46.9

资料来源：Augus Maddison，世界经济二百年回顾，北京，改革出版社，1997 年 1 月；2004 年数据来源于日本总务省统计局，日本统计年鉴（2007）第 86 页；中国数据来源于：国家统计局编，《中国统计摘要——2007》，北京，中国统计出版社，2007 年。

其次，中国农业污染导致环境问题凸显。大量施用化肥，一方面是中国农业增长、特别是农作物产品增长的主要来源之一，另一方面又成为世界有史以来最大规模的农业污染。从1978年到2006年，我国施用化肥累计量为8.07亿吨[①]；从国际角度来看，**中国已经是世界上化肥生产和化肥施用量最多的国家，1979～1981年，中国化肥施用量相当于世界的1/10，到2002年已高达1/5以上（21.62%）**，这就意味着中国使用大量的化学物质已产生了世界最大的农业污染。而美国正好与此相反，1979～1981年，美国的化肥施用占世界总量比重的17.94%，到2002年已经下降到了12.24%，中国2002年的施用量相当于美国的1.77倍，相当于印度的2.11倍，甚至已经超过了苏联解体前的最高值（20.77%）（表1.18）。需要提及的是，与工业污染不同，土地污染不像工业污染那样容易被显示，但恰恰是这种潜在的、巨大的、隐藏的危险，给我们当代人类的生存和子孙后代的发展都造成了极大的威胁。

第三，农业水资源总量匮乏、时空分布不均衡，水资源利用效率较低。目前我国人均淡水总资源约为2150立方米，是世界人均水平的1/4左右，且水资源的时空分布极不均衡，北方地区总体上严重缺水。由于经济发展的转变，中国历史上所形成的“南粮北运”格局早已被“北粮南运”所替代，这一格局如何可持续还有待进一步研究。[②]

表1.18　四大国化肥生产量占世界总产量的比重（1979～2002）　单位：%

	1979～1981年	1989～1991年	1999～2001年	2002年
中国	10.03	12.88	20.05	21.62
印度	2.79	6.16	9.95	9.77
苏联	19.62	20.77		
美国	17.94	16.36	13.07	12.24

资料来源：FAO，http：//faostat.fao.org/

第四，中国农业生产条件脆弱，自然灾害频发、水利设施落后。2006年我国耕地的有效灌溉面积为8.48亿亩，仅占总面积的46.41%，

① 数据来源：国家统计局，《中国统计摘要》（2006）；国家统计局国民经济综合统计司，新中国五十年统计资料汇编，中国统计出版社，1999年11月。

② 陈锡文：《走中国特色农业现代化道路》，第141页，《十七大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2007年。

一半以上的耕地仍然是靠天吃饭，每年仅因自然灾害损失的粮食就超过700亿斤；中国是世界水稻产量最高的国家，这一格局在短期内依然无法得到根本性转变，因此农业温室气体的排放也对气候、自然环境的进一步恶化增加了挑战。

第五，中国农业产品质量的监控和测定体制不够完善，卫生和职务检疫标准构成了中国农业产品走向世界的制约因素，导致中国外向型农业的发展面临巨大的困难。

农业的可持续发展就在于农业的发展模式向更加集约式、高效率、环境友好型转变，在相同的农用面积上产出更多的农产品或更高附加值的农产品，或者以更少的土地产出相同的农产品或更多附加值的农产品，同时，不仅不破坏生态环境，还要有利于保护生态环境。因此，需要特别强调的是，**我们必须要重新认识农业与环境的关系：农业就是环境(agriculture is environment)，保护环境就是保护农业发展的基础，环境的可持续发展才是农业可持续发展的未来。**

中国农业所取得的巨大成绩在于农产品特别是粮食的增长率超过了总人口的增长率，不仅养活了自己还出口农产品养活全世界。但是，我们在这背后也付出了巨大的生态环境成本，诸如：土地退化（由于大量开垦耕地或不正当的使用土地）、土壤污染（由于大量施用化肥、农药等原因）、水资源短缺（超采地下水、低效率使用水资源）、毁林开荒、生物多样性受到损害、排放温室气体等。

如何把握农业转型的机遇，如何应对农业发展的挑战，这在很大程度上取决于我们如何认识和利用中国的农业比较优势，并将这一优势提升为农业竞争优势。

中国农业的比较优势有哪些呢？从生产要素禀赋看，中国农业劳动力资源丰富，在发展劳动密集型农产品方面具有比较优势；从劳动生产率差异来看，中国农业劳动生产率水平低下，但是年增长率比较高；从农业生产成本差异看，中国农业劳动力成本、土地成本相对发达国家相当低下；农业基础设施和交通、电信、电力条件改善，在国际上相对于发展中国家还是具有相对的比较优势；从规模经济角度看，中国具有巨大的国内消费市场，且具有多样化、多层化、差异性消费特征，足以利用国内市场形成不同农产品的规模经济。

六、创新中国农业转型之路

中国不发达是因为农业不发达，中国要发达起来就必须使农业发达起来，要转变为现代化国家就要使农业现代化起来。中国农业的发展已经进入了新的历史阶段，正经历着前所未有的农业转型。

中国农业转型的基本方向是向现代农业转变，其实质就是使农业更加具有现代性：

一是**农业生产组织不断地变革：**使之适应地区市场、国内市场和国际市场的变化，并对此作出积极的响应，不断提高其市场竞争能力和国际竞争能力。

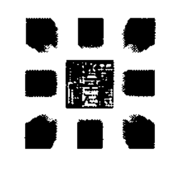
二是**现代农业要素的不断投入和强化：**在信息化条件下，大规模的投入、不断地扩散和广泛地应用信息与通讯技术，普及广播电视等。

三是**农业结构的转变：要实现从低附加值到高附加值、从谷物生产为主到非谷物生产为主的转变；实现农村家庭收入的增长；实现从自给自足的农业模式向高效开放的现代农业模式转变，**这就要求中国必须参与全球市场，不仅提高中国农产品在世界市场的竞争力，也要不断提高中国农产品的市场份额，在更大范围、更高层次上参与全球农产品贸易市场和农业贸易一体化。

四是**农业发展模式的转变：从高度自给自足转向利用两种资源（国内资源为主、国际资源为辅）、开拓两种市场（国内市场为主、国际市场为辅）**。要在更大范围、更高层次上参与全球农产品贸易市场和农业贸易一体化，既提高其进口潜力，特别是进口土地密集型、水资源消耗型农产品；又进一步发展和促进劳动密集型农产品出口。

中国农业的现代化过程，就是农业制度变迁、技术变迁、结构变迁和发展模式的变迁，这是一个相互影响、相互促进的过程，我们欣喜地看到在过去的三十年里，这四方面都成功实现加速发展进而促成了世界上最大农业国的创新。

总之，中国的农业转型是史无前例的。中国曾是世界上农村人口最多的国家，尽管现在还是世界上农村劳动力最多的国家、农业劳动力最多的国家，但是已经成为世界城市人口最多的国家、城市劳动力最多的国家、非农业劳动力最多的国家，在人类历史上还没有这样大人口规模的国家经历如此快速的转型，既没有现成的经验，也没有成熟的理论，还需要靠我们自己来不断认识、不断总结、不断创新。



中国：世界最大规模城市化进程[①]

当代中国农民进城打工的民工潮称为是人类有史以来规模最大的人口迁移潮，为什么这么说？人类历史上最大规模的人口迁移潮，按理说应该是欧洲，从1820年到1920年，欧洲海外移民大约累计下来是6000万人，其中从19世纪末期到20世纪初期，至少到20年代，有3000多万欧洲移民去了美国，一是因为美国当时比欧洲的人均工资要高出一倍，二是因为美国是新开发的土地，这也刺激了美国的经济高增长，1870年到1913年是美国的“黄金时期”。第二次人口迁移潮是日本国内的城市化，从1950年一直到1995年45年间城市人口增加了6680万人。[②]

但我认为，中国的城市化进程超过了欧洲和日本。中国从1.73亿城市人口起步，到现在为止，城市人口已经增加到5.7亿人，也就是说，不到30年，确切地说，只有28年，城市人口就增加了4亿人，而且绝大多数是农村人口进入到城市中来。人类历史上，没有一个国家的城市人口能够在不到30年的时间里净增4亿人。

近30年来，中国是世界上城镇人口增长率最快的国家之一。根据联合国的数据，1975年到2003年，发展中国家城市人口年平均增长率为3.6%，世界平均增长率为2.5%，中国则为4.1%；2010年前后，中国城市化率将超过发展中国家平均水平，到2030年将达到60.5%，高出发展中国家平均水平3.4个百分点。

从全球角度来看，西欧在1820年的时候，城市化率是12.3%，到1890年时才提高到31.0%，经过了70年的时间，才提高了20个百分点。中国在1978年时城市化率不到20%，大约为17%到18%，现在已经提高到43%，提高了那么多，才用了不到30年的时间。这说明，中国出现了一个人口大流动、大迁徙过程，其他国家可能花了一百年才走完这个过程，中国在短短30年就走了这么远，而且还没有走完，目前正处

① 此文系胡鞍钢2007年5月23日接受英国《金融时报》中文网记者魏城采访；2007年9月10日英国《金融时报》中文网报道。

② 日本国势会：《日本100年》，69页，国势会，2000年。

在一个中间点，现在是43%，可能还要提高到70%，才可能达到一个饱和点。由于中国人口基数大，所以中国的城市化不仅对中国产生影响，而且也会对世界产生重大影响。

中国要真正解决三农问题，就要解放农民，投资农民，服务农民，转移农民，减少农民，富裕农民。其中最关键的是，要减少农民。中国的城市化进程和中国政府的农民工政策基本上是吻合的。1958年以后，中国对待农民工，曾有过一个“红灯阶段”，就是农民工不能进城；1984年以后，变成了“黄灯阶段”，就是你可以进城，但你必须自带口粮；真正发生根本性的变化是在90年代末期或者是在2000年以后，由过去的“黄灯阶段”变为“绿灯阶段”。我觉得，最主要是在2001年，中国政府提出了“加速城市化”战略，还专门制定了城市化发展的“十五”专项规划，其中提出：除个别特大城市，其实就是指北京和上海，其他城市要改革就业制度和户籍制度。你知道，从2007年开始，各个地方就可以对户籍制度进行加速改革了。所以，我把它称为从**“一国两制”逐渐转为“一国一制”。因此，我认为，中国城市化进程要比工业化进程更为精彩、更为宏大。**

为什么呢？因为工业化解决不了多少人口转化，只能解决20%的就业人口，但城市化可以解决70%到80%的就业人口。除了工业化所解决的20%就业人口之外，其余靠什么来解决呢？以清华大学附近的双清路为例，就是农民工生活的真实写照，街上熙熙攘攘、来来往往的人流，大多数都是进城打工、做生意的外地农民。瞧，他们叫卖的货物，或是靠自己肩挑背扛，或是靠不会造成废气污染的三轮车运到此地，他们没有北京市户口，甚至没有办理暂住证，但他们却在为自己和家人更好的前途、为北京市民的生活方便、甚至为中国的GDP做贡献，尽管他们的贡献没有被计入官方的GDP数字之中。他们不仅方便了北京市民的生活，而且还会形成自己的消费，因此又会带动新的就业。

像这样的街道，在北京、在全国的城市，不知道还有多少，它们充满着巨大的活力。实际上，农民工在创造就业、促进增长方面，是一个新的发动机。我们估算下来呢，大约到2004年，农民工创造的GDP大约占13.3%，2005年的经济普查报告说，2004年中国GDP增加了16.8%，其实呢，我认为还不够，因为农民工从事的这些经济活动，他们根本不注册，你就没办法统计进官方的GDP中。我们算了一下，从

1990 年到 2004 年，中国非正规就业的平均增长速度大约 22.2%，相当于我们经济增长速度的两倍。

我高度赞扬本届政府，本届政府在 2003 年的国务院一号文件专门谈到如何做好农民工进城务工的就业管理，明确提出要对农民工公平对待、加强服务、保护他们的合法权益，随后，国务院研究室又专门针对农民工问题进行了大量调查。所以，我把它称之为中国政府对农民工的态度和政策从歧视型向友好型的转变，她的政策从“限制”到“放松管制”进而到“鼓励”的转变。

有人担心，如果中国全面放开农民进入城市，那中国也有可能像其他发展中国家一样，城市中出现大片贫民窟。我个人认为，中国不太会出现大片的贫民窟，原因有几个：

首先，中国政府禁止在城市里随便搭建违章的简易建筑。我们大楼前面的这条街和附近的地区（前八家村），大概也就是中国式的“贫民窟”了，但它绝对要比印度、菲律宾的贫民窟干净得多，供水、公共厕所都有。你知道这条街和附近的地区为什么会形成今天这个局面吗？这里原来是农村，原来的农民现在变成“地主”了，但他们也不种地，他们把自己的房子出租给后来进城的农民工了，靠房租为生。

其次，印度等国实行长子继承制，土地只能由长子继承，其他子女只能离开农村，住进城市的贫民窟。而中国农村的土地是平分，土地每个家庭人口每人都有一份儿，所以土地是他（她）的社会保障，进城的农民如果觉得城里生活费高，或者找不到工作，他（她）就会返回农村。

第三，中华文化传统也不接受游手好闲、流浪街头的生活方式，所以，国外的华人也很少有吃政府救济的。印度的文化不同，穷人认为自己天生就是穷人，命中注定，但中国人即使自己一辈子是穷人，他也要想方设法，投资教育，让自己的子女改变命运，富裕起来。

我去过珠江三角洲多次。广州对农民进城基本上没有限制，深圳也一样，只有北京、上海有限制，但现在北京、上海限制的可能性也越来越小了。我们还是用数据说话：1978 年，中国只有 15 万农民工，到了 1990 年，农民工已经将近 3000 万，90 年代明显地看出政府的政策是在一直压抑和限制，一直到了 1996 年的时候，我们算下来，农民工可能才增加了 1700 万，增加到 4700 万，真正大规模的增加是在 1996 年以后，

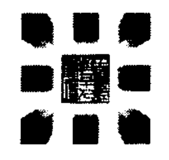
我估计现在农民工已经达到了1.4亿，也就是说，大约10年时间，农民工增加了大约一个亿。

为什么农民工会增加这么快？我把它归结为两个驱动力：一个是市场驱动力，也就是农民工用脚投票，农村和城市的人均收入差距，就相当于当年的欧洲和美国，美国当时的人均收入是欧洲的两倍，所以欧洲移民拼死拼活，坐两三个月的船也要去美国；第二个驱动力当然是政府政策的变化了，你看，政府政策从当时的歧视型、限制型政策转变为放松管制型、进而现在的友好型政策。这就是解放农民的革命，我称之为第三次，前两次是1950年土地改革，1978年家庭联产承包制。这也是最大规模的解放农民，至少需要二三十年的时间。

即使是现在，北京市对待街头摆摊儿的小贩，还是经常以影响市容为由进行打击。这里面就是一个矛盾点。你知道，农民工的确脏乱差，但这也并非中国特色，我去过印度，印度远远不如中国。但两国都充满着巨大的经济活力，远远超过十分洁净舒适的北欧。这就是一个事物的两面。中国目前逐渐在规范街头摊贩，但你要把他们全部消灭掉也不对。街头摊贩也是一种非正规就业嘛，打一枪换一个地方，但我想，政府把他们纳入正规的市场体系，并加强注册登记，提供公共服务，规范商业行为还是有必要的，这里面要取得一个平衡点。

我们在另外一项研究中对中国城市化作了一个预测：2020年时，中国的城市化率将会由现在的43%增加到55%，到2030年时，估计中国的城市化率可能会达到62.5%。即便如此，中国在2020年时只是达到当时的世界城市化水平，因为中国城市化的起步很低，现在处在一个加速过程中，现在中国的城市人口是5.7亿人，到2030年时，我想中国的城市人口应该会达到9亿到10亿之间，到2050年中国既可以基本实现城市化，又可以基本实现现代化。

到那时，你再回过来看今日中国城市化中的各种问题就不觉得那么值得大惊小怪了。十几亿中国人民总会令世人惊异、惊叹！



缩小城乡信息差距[1]

改革开放以来，我国电信业发展速度几乎居各产业之首位。1979～2002年邮电业务量年增长率为25.3%，大大高于同期GDP增长率(9.4%）和第三产业增长率（8.0%）[2]。我国已经成为世界电信用户第一大国。到2003年底我国电信用户总数达到5.32亿户，电话普及率达到42部/百人[3]，而1998年仅为10部/百人。尽管中国还是一个刚刚进入世界下中等收入的国家，但是电话普及率已经相当于世界中等收入国家电话普及率，其中城市电话普及率已经接近或达到发达国家的水平。

我国电话用户增长之快，超过国内外各方面几年前的预期，也提前两年完成了“十五”计划电话普及率目标（全国电话普及率超过40%），**但是离“十五”计划的农村电信普遍服务目标（95%以上行政村通电话）差距甚大，到2003年底通话行政村比例为89.2%**，全国未通上电话的行政村比例为10.8%，估计全国近70万个行政村中还有7.48万个行政村没有通上电话。其中东部地区这一比例只有1.03%，中部地区为7.44%，而地广人稀的西部地区高达25.31%，约有5.2万个行政村未通电话（见表1.19)。这些农村地区是我国电信普遍服务的“空白地带”，这些农村人口是我国电信业迅猛发展和信息时代的“边缘化人群”。因此，**为偏远、落后、贫穷农村地区的农民提供电信普遍服务、缩小城乡信息差距是政府发展电信业的首要任务和第一责任，也是实现“十五”计划的国家信息化目标的当务之急、重中之重。**

---

① 此文系作者在访问和考察了美国联邦电信委员会（FCC Federal Communications & Commission)、蜂窝通信工业协会（Cellular Telecommunication & Industry Association）和几家美国电信公司之后的调研报告，贾涛和张晓群协助整理。本文写于2004年2月29日。该文发表于《国情报告》2004年第20期，2004年3月18日。国务院领导同志对此作了批示。

② 《中国统计年鉴》(2003)，第27页、第31页。

③ 国家统计局：《2003年国民经济和社会发展统计公报》，2004年2月26日。

表 1.19 我国东中西部未通电话行政村数及未通电话行政村比例（2003）

	行政村总数	未通行政村数	未通行政村占地区比例（%）	各地区未通行政村占全国比例（%）
东部地区	212480	2198	1.03	2.94
中部地区	276307	20547	7.44	27.47
西部地区	205728	52065	25.31	69.60
全国	694515	74810	10.8	100

资料来源：信息产业部编《中国电信业发展报告2004》，人民邮电出版社，2004年2月。

电信业是竞争性产业，又是迅速成长的产业。发展电信业主要是市场驱动、竞争驱动、技术驱动，政府只是扮演一个“指导者”和“监督者”的作用，“指导者”的作用是促进市场竞争，促进技术进步，促进对外开放，使电信业保持持续高增长，“监督者”的作用是监管市场，维护公平竞争，保护消费者权益，保证国家信息安全。

但是农村电信普遍服务有所不同，它有三个重要的经济学特性，也决定了政府的不同作用：一是典型的公共物品。作为一种提供公共信息的基础设施或平台，不仅具有非竞争性、非排他性，而且还具有正外部性，不仅对提供者和消费者带来收益，而且还会对他人或社会产生收益。我曾到新疆吐鲁番调查时，发现当地的农民就是利用因特网和电话将其生产和收获葡萄的信息发出去，获得了生产销售新渠道，解决了葡萄销售难、价格低的问题。我在四川、贵州、甘肃等地调查时也发现，农民利用电话在劳务输出方面起了相当大的作用，凡是劳务输出人数多的县，电信业务收入就多。愈是贫困落后的农村地区，提供这种公共服务的外部性就愈大，农民的直接受益（如通讯打电话）和间接受益（如市场销售、劳动力输出）就愈大，它起到“减贫”的作用，这本身也是一种公共产品或公共服务。这就决定了农村电信普遍服务需要由政府来提供，使之服务可及性、便利性和公平性。

二是典型的全国性公共物品。农村通信服务如同一般的教育或卫生服务，属于地区性公共服务，但与后者不同的是，它还属于全国性公共服务，因为电信服务基础设施特征是全国性网络，获得这种网络性公共服务的农民不仅从当地服务中受益，而且从全国服务中受益。这就决定了农村通信服务由中央政府来提供全国性电信网络服务，实行以“中央为主、地方为辅”的混合经营模式是一个比较好的模式，可以有效地解

决在中国地区发展差异甚大的国情条件下的“信息差距”问题。

三是在开放条件下利用新技术和后发优势，使农村电信技术与服务实现跨越式发展。当政府积极鼓励和帮助各个运营商根据不同地区的条件自主选择最适宜、最便捷的电信技术时，不仅可以实现农村的电信普遍服务目标，而且可以为农民提供及时性的、用得起的多样化、灵活性的电信服务。这就决定了政府对各种技术采取“友好、鼓励（竞争）、中性”的技术政策，而不是人为的偏爱或指定哪一种技术。

从各国实践看，为农村提供电信普遍服务是政府的重要职责。今年1～2月份我利用在世界银行短期研究工作期间，还专门访问和考察了美国联邦电信委员会（FCC Federal Communications & Commission）蜂窝通信工业协会（Cellular Tele communication & Industry Association）和几家美国电信公司，并与有关专家交流和座谈。目前发达国家政府都把提供普遍服务作为电信服务与电信监管的主要国家目标之一，其主要要点是：**一是可获性（available），无论何时何地，只要有需求，都应该有覆盖全国范围的电话服务。二是可接入性（accessible），无论所处地理位置、种族、性别、宗教信仰、用户在价格、服务和质量等各方面都应得到“一视同仁”的国民待遇。三是可购性（affordable），电话服务的定价应让大部分的用户能用得起。**为了能够提供有效的电信普遍服务，美国、法国、加拿大等国家都以电信法案的形式将上述基本原则列入进去并予以具体的规定，这也成为各国相对独立的电信监管部门进行电信普遍服务监督的法律依据。如美国的FCC每年向国会提交的定期报告，公布普遍服务的基本情况，监督有关部门和运营商实现电信普遍服务、消除数字鸿沟的国家目标。以上国际经验告诉我们，**信息技术的迅速发展与普及，难免产生数字鸿沟，政府的目标就是追求社会公平，保证机会平等，采取“一视同仁”，着力解决市场失效，为所有人提供普遍服务，发挥消除数字鸿沟的“填平者”作用。**

这次美国调研中，我还专门了解如何利用相应的制度安排来解决城乡信息差距问题。目前美国城乡电信服务质量是基本一致的，价格基本上是趋同的，基本实现了“城乡同网、同价、同质”。其中一个主要原因是美国根据电信法案建立了全国电信普遍服务基金，对各个电信服务运营商，不管公司营业收入大小，一律征收固定百分比电信营业收入，每年总额约达600亿美元。**这可以视为国家与电信运营商之间的一种**

“大交易”（big deal）。一方面运营商从国家获得电信服务的经营权等于获得一种“垄断租金”，因为电信业经营的平均利润大大高于其他行业以及全国平均利润水平，当运营商进行全国电信经营时这种“垄断租金”又具有全国规模效益和收益；另一方面运营商必须为获得这种“垄断租金”付出代价，即为实现国家电信普遍服务目标提供普遍服务基金。我还注意到，美国 FCC 并没有强制性指定哪家运营商提供普遍服务，也没有指定将普遍服务基金给予哪家，反而实行“谁服务谁使用”，这 600 亿美元就如同政府采购，让各家公开竞争，购买这一公共服务，谁服务得多，谁获得基金就多，运营商又借助在全国的电信服务网络中“找出”自己上交的部分“垄断租金”。

本届政府对中国发展的最大贡献是提出了“以人为本”的新发展观，树立了以“五个统筹”为核心的全面的、协调的、可持续发展战略，尤其在解决城乡发展差距和利益矛盾方面采取了一系列的重大举措，深得广大农民的拥护。我提议，**加快农村电信普遍服务，实现“十五”计划目标应当成为本届政府推进国家信息化、缩小城乡信息差距的首要目标和工作的重中之重。**这是因为上届政府做了两件深受广大农民欢迎的举措，一是提出并实现了“村村通”广播电视工程，2002 年广播和电视人口覆盖率分别达到 93.3% 和 94.6%[①]；二是全国已通电话行政村比例由 1997 年的 54.4% 提高到 2002 年的 87.9%，提高了 33.5 个百分点，**但是 2003 年仅比 2002 年提高了不到 2 个百分点（为 89.2%）（见图 1.2），与“十五”计划目标（95% 以上）相对差距还很大。**在市场和私人消费巨大的驱动条件下的竞争性、赢利性电信服务领域，**政府应当减少对市场的干预，取消对国有电信企业的各种补贴和减免税收，促进市场竞争，促进市场开放，并对农村提供电信普遍服务，这也是政府职能重大转变的基本方向，也是为广大农民“雪中送炭”的重大举措。**

如何在中国国情条件下对 13 亿人口，**特别是占总人口比重 60% 的农村人口实现电信普遍服务，缩小信息差距，消除数字鸿沟，**对中国政府是一个巨大的挑战。中国的基本国情之一就在于，城乡发展差距，各地区发展差距在世界上是最大的、最突出的国家，明显地超过了印度等人口大国，但是我们仍然有可能利用先进的电信技术，通过“零距离”的

① 国家统计局编：《中国统计年鉴》（2003），第 788 页，北京：中国统计出版社，2003 年。

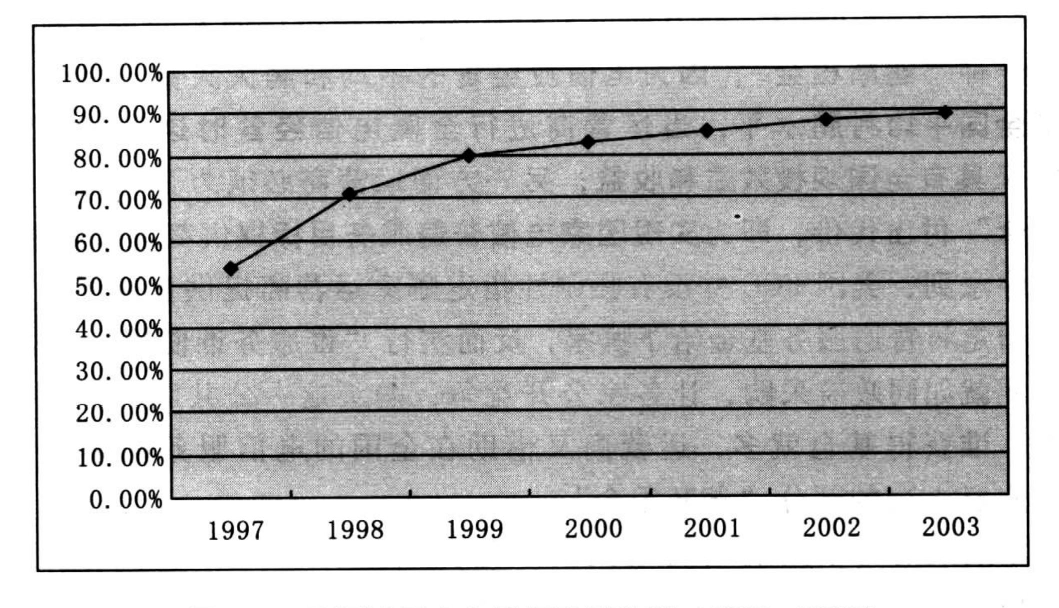


图 1.2　已通过固定电话行政村比例（1997～2003）

数据来源：根据信息产业部编《中国电信业发展指导 2004》、《2002 中国通信统计年度报告》，及《2003 年中国统计年鉴》有关数据整理。

方式来进一步缩小这两大差距，这也是前所未有的发展机会和技术条件。这需要理念创新、思路创新、机制创新、技术创新。

信息产业部于 2004 年 1 月下发了《关于在部分省区开展村通工程试点工作的通知》，我看到该文件时既惊喜又担忧。惊喜的是信息产业部把开展村村通电话列入重要的任务之一；担忧的是该试点工作通知还人为规定，六大电信运营商分片包干进行行政村通话试点。解决农村电信普遍服务基本思路仍然是按照传统的行政区域“划地为牢”、“分片包干”做法，我还担心这会重蹈 90 年代中期“省为实体”的电力改革的做法，在与建立全国统一的电信服务业市场、促进市场竞争、信息互通互换的基本方向相反，过几年之后又不得不“重新洗牌”。从制度“路径依赖”的角度看，还可能为今后的改革与电信发展制造了障碍。我认为信息产业部加快实施村村通电话工程的愿望是好的，我表示支持。但是“分片包干”的实施方案是不可取的，直接指定使用某种电信技术（如首推 SCDMA 技术）的做法也是不妥的。这一方案对于各大运营商而言是“强迫式命令”的“大棒”（惩罚）机制，而不是“自我驱动”的“胡萝卜”（激励）机制。这表明有关政府部门发生了目标重大变化和职能转移，但是实现公共服务、公共管理目标的手段仍然是计划经济的方式和指令性的做法，要求各地和各运营商将信息都统统集中在电信主管部门，

我怀疑信息产业部怎样才能及时获得全国的信息，怎样获得真实信息（如如何计算服务成本），又怎样处理这些信息？怎样与各运营商博弈？至少在作出这一重大决策方面没有按照国务院领导多次重申的决策科学化、民主化的要求来进行。早在2003年3月温家宝总理曾明确提出，国务院和各部门要建立一套在发扬民主基础上的科学决策机制。各项重大决策都要经过深入调查研究，充分论证，广泛听取各方面意见，由集体讨论决定。涉及国民经济和社会发展的重大问题，要组织跨学科、跨部门和跨行业的专家研究论证。要完善重大决策的规则和程序，建立健全领导、专家和群众相结合的民主决策机制（温家宝，2003）。我认为，开展农村电信普遍服务的决策系属重大决策，不仅关系到各大运营商的利益，更重要的是关系占全国总人口60%的农村人口的切身利益。我更关心“村通工程”的制度安排是否是“滑翔机”不可持续模式还是“飞机”可持续模式。不同的制度安排有不同的激励机制和惩罚机制，也会有不同的发展结果。

为此，我就实现农村电信普遍服务提出若干建议：

第一，要十分明确公开承诺实现农村电信普遍服务的目标。第一步要如期实现“十一五”计划目标，即村通电话达到95%的目标；第二步到2010年实现全国基本普及电话目标，真正做到“村村通电话”。建议国家信息化领导小组专门召开全国信息化工作会议，专题研究和规划实现农村电信普遍服务的目标、政策、措施。电信普遍服务应具体列出可获性目标、可接入性目标、可购性或可支付性目标，真正使广大农民不仅能够获得电信普遍服务，而且也能够用得起电话服务；确定重点地区（如西部、中部地区）；确定普遍服务的重点人群（如贫困人口、少数民族人口）和重点机构（如乡村机构、学校、卫生院）；确定与电信服务相关的其他服务，如远程教育、汇款服务、农产品市场信息等。可以参考印度政府提出的普遍服务政策目标（见专栏1）。从国内角度看，这一做法可视为新一届政府在解决城乡发展差距和地区发展差距的重大举措，优先缩小信息差距，消除数字鸿沟。从国际角度看，中国有可能在发展中国家最早实现农村电信普遍服务目标，最为成功地解决内部的信息差距，并为其他国家提供和分享经验、技术和知识。

第二，参照国际经验，建立全国电信普遍服务基金[①]。我们建议以运营商电信收入的一定比例（如5%～10%之间）进行征收，作为电信普遍服务基金，按照公共预算制度，作为非税收收入纳入中央预算管理，“专款专用”，经全国人大财经委员会授权批准和使用。若以2003年为例，全国电信业收入为4610亿元，按5%～7.5%征收约有230亿～345亿元基金，到2009年达880亿～1320亿元（见表1.20），按全国近70万个各行政村计算，每个村可获得3.3万～4.9万元的补贴费用，如果未来几年集中使用，将这笔基金用于4万个未通电话村，每个村可获得57万～86万元的补贴。随着我国电信业收入的迅速增长，农村电信普遍服务设施的建立，可以将征收比例从7.5%减到5%或者更低一些。我认为，**首先，这是一个“可持续发展”的模式。即使按照5%的比例征收，到2009年时也累计了几千亿元，对解决中国的信息差距、为农民提供电信普遍服务起到重要的作用。其次，也是一个“信息财富”转移支付的模式，它通过国家的制度安排有效地实现了“信息资源”从城市向农村的转移，从“信息富人”向“信息穷人”或“信息无缘者”转移。再有，还是一个“促进竞争、公平竞争”的模式，迫使各运营商必须技术创新、较低成本、压缩开支，既可以取消对某些运营商的优惠政策，又减少政府的各类补贴。**

表1.20　普遍服务基金比例及流量（2003～2009）　单位：亿元

年份	电信收入	普遍服务基金比例	
		5%	7.5%
2003年	4610	230	345
2005年	720	360	540
2007年	11255	560	840
2009年	17580	880	1320

注：、电信业收入是按每年平均增长率为25%计算，系保守估计数。1998～2002年期间全国电信业收入为33%，《中国统计年鉴》（2003），第604页。

第三，鼓励运营商公开竞争电信普遍服务基金，采取“谁服务、谁使用（基金）”的原则，逐渐取消交叉补贴和政府补贴的做法。**政府将实现电信普遍服务作为公共目标，不再指定谁来运营，谁来生产，将电信普遍服务基金作为政府采购，公开招标，公开采购，公开信息，既购买服务数**

① 目前印度也是采用这一办法，参见专栏1。

量，又购买服务质量，由此形成一个激励运营商提供良性服务新的机制。

第四，实施“全面开放、跨越发展”的技术路线和技术政策。由于信息通信技术发展十分迅速，在这一领域的国际化程度最大，因而中国最有可能通过开放电信市场、鼓励竞争、充分吸收国外新技术实现电信业的跨越发展，也最有可能在相对短的时间缩小信息差距和实现普遍服务。为此，政府要避免成为技术进步和技术普及的障碍，因为政府了解技术的能力落后于技术发展的进程，政府制定的技术政策也滞后于技术变化的进程。为此，**政府在各种技术面前应当持“中性”原则和立场，减少干预，不仅鼓励运营商进行市场竞争，也鼓励他们进行技术竞争。**实际上市场竞争的实质就是技术竞争，如果政府过多地干预技术选择，就会妨碍市场的竞争。由于中国人口众多、地区广大、地区发展和条件差异性大，对提供电信普遍服务的需求不同，政府不应作强制性技术要求，**由运营商自主选择先进、适用、高效的通信技术提供服务，允许多种技术提供服务可以优胜劣汰，促进更好技术发展。**政府所做的和所关心的就是农村电信普遍服务的数量、质量和可及性。

第五，明确政府在提供电信普遍服务中的角色，即制定实现电信普遍服务的规划政策，激励竞争、激励提高电信普遍服务水平，确保信息安全、通信稳定、互联互通性，对各运营商的服务进行监督并将信息及时公布于众。我们还建议信息产业部应当每年向全国人大财经委报告电信普遍服务情况。

第六，制定电信普遍服务政策是一个“白箱作业”过程，即开创一个决策的科学化、民主化、制度化的范例。真正按照国务院规定的重大事项应听取各方面意见，及时公布各种公共信息，明确政府的作用，通过法案形式，减少政府干预的随意性。

专栏1.1　印度普遍服务的政策目标与资金来源

政策目标：

1994年，印度的第一个国家电信政策NTP’94首次将普遍服务写入政策文件，定义为以支付得起的、合理的价格向所有公民提供特定的基础电信业务，核心是在可触及范围内向全国全体公民提供电信设施。向人口低密度地区，包括农村和偏远地区、山区和部落

地区等提供电信服务是普遍服务的主要目标之一。其具体目标包括：在 2002 年之前向未通电信的村庄提供话音和低速数据业务；在 2000 年之前向所有地区中心提供 Internet 接入；在 2002 年满足安装电话需求，到 2005 年电话普及率将达到 7%，2010 年达到 15%；鼓励农村地区的电信发展，调整资费结构，提高可支付性，对所有固定业务提供商发布农村电信命令；提高农村的电信普及率，从当前的 0.4% 提高到 2010 年的 4%；在所有农村地区提供可靠的传输媒体；在 2002 年向所有交换中心提供可靠的传输媒体；在 2002 年向大城市提供高速数据和多媒体业务。

普遍服务资金来源：

NTP’99 还制定了纲领来获得实现这些目标的财政资源：实施普遍服务义务（USO）的资金必须通过“普遍接入税（UAL）”募集，以收入百分比向持有各种许可证的运营商收取；在农村和偏远地区实施 USO 的义务将有固定业务提供商承担，并在 UAL 基金中得到补偿；在技术可行的条件下，也鼓励其他业务提供商参加 USO，同样可以在 UAL 中获得补偿。

资料来源：郑红凤：“印度普遍服务的政策和实施”，《通信世界》，2003 年 10 月。

为八亿农民“雪中送炭”[①]

2004 年 3 月 5 日温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出把解决“三农”问题作为本届政府工作的“重中之重”，为此提出了若干重大举措，例如中央财政拿出 396 亿元用于转移支付，支持农村税费改革，逐步取消农业税；投入 100 亿元支持实现西部地区“两基”攻坚计划，到 2007 年使西部地区基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲；投入 60 亿元，继续实施第二期农村中小学危房改造等等。我把这些重大举措称之为向 8 亿农民的“雪中送炭”，使他们成为国家扩大内需的受益者。可以认为，**解决“三农”问题不仅是中国发展最难的问题，而且也是世界发展最难的问题，中国农业劳动力约占世界总量的 30%，农村人口约占世界总量的 1/3**。我一直在想，有没有新的发展思路、新的发展方式来解决“三农”问题。**其中利用信息通讯技术，实现农村电信普遍服务可能是一个既有效率又公平的解决办法，即我们通常所说的“跨越式”发展**。按照传统的有线接入技术，中国要在广大的农村实现村村通电话目标，有的专家估计至少需要 100 年，需要上万亿元[②]。**正是利用了无线接入技术，中国才用了不到几年，全国已通电话行政村比例由 1997 年的 54.4% 提高到 2002 年的 87.9%，提高了 33.5 个百分点**。如果本届政府能够建立电信普遍服务基金，充分利用信息通讯新技术，实现“村村通电话”的目标是可以预期的，这也为实现其他基本公共服务目标提供了新的平台。

为此，2004 年 1、2 月份我在世界银行研究期间考察访问了美国联邦

---

① 作者于 2004 年 3 月 1 日送黄菊副总理、曾培炎副总理《加快农村电信普遍服务，缩小城乡信息差距》一文（见《国情报告》，2004 年 3 月 18 日，第 20 期）供参阅；本文在前文的基础上对如何尽快建立农村电信普遍服务基金再作进一步探讨，此文写于 2004 年 4 月 6 日；贾涛协助整理；发表于《国情报告》2004 年第 30 期，2004 年 4 月 12 日。国务院领导同志对此作了批示。

② 见信息产业部电子第 7 研究所教授级高级工程师李进良：《中国实现电信普遍服务的技术途径》，《中兴通讯》增刊，2003 年 10 月。

电信委员会 FCC 和一些电信企业，在此基础上，于 3 月 1 日写了《加快农村电信普遍服务，缩小城乡信息差距》一文，并递交黄菊副总理、曾培炎副总理。3 月 3 日黄菊副总理做了批示，请国家发展与改革委员会和信息产业部负责人参阅。

信息产业部在接到黄菊副总理的有关批示后十分重视，于 3 月 17 日王旭东部长委派电信管理局鲁阳副局长及助手来到清华大学，和我探讨了农村电信普遍服务中存在的一些问题，并就此相互交换了意见。我了解到，目前存在两个突出的问题，一是普遍服务基金的建立有困难，财政部近年来规范公共财政制度，大力清理整顿政府性基金，在电信普遍服务基金的建立上与信息产业部有一定分歧[①]；二是各大电信运营商不愿意承担普遍服务的义务，对于交纳普遍服务基金有所抵触。这两大问题的实质是，在电信服务中，那些具有纯公共物品、准公共物品性质的服务由谁来提供，怎样提供；如何解决政府“越位”、“缺位”和“错位”的问题。相对于其他公共服务领域而言，农村电信普遍服务与它们既具有共同性，又具有差异性；既具有难度，又具有一定可以利用的条件。这就需要一定的理念创新、制度创新、技术创新和市场创新。

如何看待开征电信普遍服务基金的问题？它与其他基金的性质有什么不同？为什么像美国等发达国家、印度等发展中国家都实行了这一办法？它与解决其他公共服务（如公共教育、公共卫生、计划生育等）有什么相同之处和不同之处？从一定意义上来看，实行电信普遍服务基金是一个重大的制度创新，其本质是“取之于民，用之于民”，比一般的通过税收征收再通过财政支出的做法相比将更有效率和更为公平地解决电信普遍服务问题。

众所周知，财政部自 1994 年财税体制改革以来逐步规范公共财政制度，大力清理整顿预算外收入和政府性基金，先后多次颁布了规范政府性基金的管理办法和清理通知，[②] 消减了绝大部分政府性基金项目，在今年的财综［2004］6 号文中，仅保留了 31 项全国政府性基金。在财政部的不断努力和有关部门的配合下，预算外收入和政府性基金大幅减少，

---

① 据鲁阳副局长介绍，信息产业部在 1998 年就开始筹划建立普遍服务基金，并曾于 2002 年 6 月向财政部递交了“建立电信普遍服务基金的可行性研究报告”，但未获批准。

② 见财预［1996］435 号、财综［2000］22 号、财规［2000］16 号、财预［2000］127 号、财综［2001］35 号、财综［2002］33 号等。

不仅有效地杜绝了乱收各类规费的现象，规范了公共财政制度，大力遏制了单位“小金库”和腐败现象，而且切实减轻了广大企业和人民群众的负担，其整顿力度之大，效果之显著，受到了社会各界的好评。我国政府也由此在政府财政收支方面逐步进入良治。实际上我从1996年以来就提出过如何清理各种基金，解决中央本级财政极度分散的问题。我对财政部的做法是深表赞许和大力支持的。这种做法便于中央本级集中财力，在全国范围内为13亿人口提供全国性公共物品和公共服务。

但是“具体问题具体分析”。我认为，**电信普遍服务基金在性质上与财政部清理整顿的那些不合理的各类政府性基金有着本质上的不同，反而有利于国家向广大农民提供电信普遍服务，实现2005年95%的行政村通电话的国家目标**。有如下四点理由：

一是征收电信普遍服务基金的目的是为广大农村地区提供“雪中送炭”式的基本电信服务，是公共服务基金，而不是某个政府部门的“小金库”。以前广大农村地区的电信普遍服务是由原中国电信承担，但随着1998年以来中国电信业的不断深入改革，目前各大运营商都是自主经营、自负盈亏的市场化和商业化的企业，缺乏动力为广大农村地区提供电信服务（包括基本公共服务和私人服务），常常是投入多、产出少、亏损严重，这也是导致近年来行政村通电话比例提高幅度减缓的主要原因。建立电信普遍服务基金正是对那些提供农村电信普遍服务的运营商进行相应补贴，提供一种激励机制，它也优于以往的交叉补贴的做法。

二是在普遍服务基金的建立和管理上，将作为中央财政收入中的非税收收入，列入中央的财政专户，实行“收支两条线”，专款专用。一方面，由信息产业部来制定普遍服务基金的征收标准和补偿使用办法，包括对对运营商的成本进行核算等；另一方面，普遍服务基金的具体管理办法仍按财政部关于基金管理的办法执行。

三是普遍服务基金征收对象是向各大电信运营商征收，实质上是各大运营商交纳的特许经营权“租金”，在操作上也简便易行，征收成本极低，也便于中央财政集中。电信业在世界各国都是高利润行业，**在我国电信业也是一个高利润率的行业，其平均利润率远高于全国其他行业**。例如中国电信2003年实现经营收入1184.5亿元人民币，净利润达到

246.86亿元，净利润率为20.8%；[①] 中国移动（香港）2003年实现经营收入1586.04亿元，净利润为355.56亿元，[②] 利润率为22.4%。超过20%的净利润率！又如以中国移动为例，其在各大运营商中利润率是公认最高的，其员工收入或人工成本之高也是令人吃惊的。根据中国移动（香港）2003年业绩公报提供的资料，2003年该集团人工成本约77亿元人民币，共雇佣63589人。人均年人工成本（即人均实际年收入和各种补贴）为12万元，这还不包括员工拥有的认股权和其他收益。这远远高出全国其他行业其他公司平均收入。但这并不意味着他们的人力资本远高于其他行业。**由于电信运营是由国家特许授权的，该特许经营权本身就属于国家资源，具有相当高的“租金”，理应属于国家收益。向运营商征收普遍服务基金是将国家的特许权收益收归国家所有，而不是归部门或国有企业所有。**这与增加电信运营企业的税费负担是两回事。此外，**国家对中国移动、中国联通收取的无线频率（这也是国家最稀缺的公共资源）占用费可以说是九牛一毛，微乎其微。**[③]

四是普遍服务基金本质上是国家的一种转移支付，是从城市转移到农村，从经济发达地区转移到贫困地区，从富人转移到穷人，而且不需要中央财政出钱，仅针对占有高额特许经营权“租金”的几个大运营商收取，“取之于民、用之于民”，经济上可行，政治上也可行，是国际上普遍采用和通行的办法，无论是发达国家（如美国），还是发展中国家（如印度），都普遍采取了向电信运营商收取一定比例的普遍服务基金的做法。显然，**一个有效的制度是能够节约社会成本、提高社会收益的，**这也就是为什么这些国家实现普遍服务的根本原因。

目前建立普遍服务基金条件已经成熟，可以在不增加任何中央财政支出的情况下，有效地从社会资源中获得该基金的来源。据我的初步估算，即使按营业收入的1.5%比例征收普遍服务基金，2004～2008年累计收入500亿元左右；按营业收入的5%比例征收普遍服务基金，2004～2008年累计收入1700亿元左右能够极大地推动农村电信普遍服务的

---

① http://www.chinatelecom.com.cn/20040318/00013285.html。

② 中国移动（香港）2003年公报数据。

③ 根据频率占用费的收费办法计算，中国移动全额交纳频率占用费，一年才交10.2亿元，以2003年1586亿元营业收入计算，仅占0.64%；联通全额交纳仅7.8亿元，仅占2003年营业收入670亿的1.16%。更何况目前不是全额交纳，3～5年后全额交纳时，它们各自的营业收入都将大幅增加，频率占用费所占比例更小。

发展（见表1.21）。当然实际应当征收多少比例，则取决于实行农村电信普遍服务的具体目标和实施步骤，这一比例在不同年份可以灵活调整。这表明"办法总比困难多"，发展、挑战必然强迫我们制度创新，制度创新需要新的思路。应当说，建立电信普遍服务基金制度为实现电信普遍服务国家目标奠定了制度基础，也提供了可持续发展的资金来源。

表1.21　各年普遍服务基金预测（2003～2008）　单位：亿元

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
电信业务收入	4610	5190	5750	6300	6820	7350
按10%收取	461	519	575	630	682	735
按5%收取	230.5	259.5	287.5	315	341	367.5
按1.5%收取	69.15	77.85	86.25	94.5	102.3	110.25

资料来源：2003年电信业务收入来自信息产业部公布数据，2004～2008电信业务收入预测数据来自信息产业部编《中国电信业发展指导2004》，北京：人民邮电出版社，2004年2月。

综上所述，关于如何加快建立电信普遍服务基金，我提出以下建议：

一是将建立电信普遍服务基金，实行农村电信普遍服务目标列入本届政府解决"三农"问题的重大举措之一，尽快调查研究，广泛征求各方意见，提出实施方案，力争写入2004年《政府工作报告》，体现中央和国务院再次为广大农民"雪中送炭"，既有重要的经济意义，又有重要的政治意义。

二是**建议财政部会同信息产业部、国资委等有关部门协商研究建立征收和使用电信普遍服务基金办法**，按一定比例向各大电信运营商收取，并列入中央财政专户，实行收支两条线，专款专用，激励各大电信运营商竞争这一基金为农村提供可及性的普遍服务。

三是**在制订讨论中的《电信法（征求意见稿）》中应当明确普遍服务基金的法律地位**，作为今后征收电信普遍服务基金（以便于区分乱收费）和实施与监督电信普遍服务的法律依据。

四是**重新界定信息产业部的角色和作用，突出解决"越位"、"缺位"和"错位"问题**。根据党的十六大报告提出的要完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务（四大）职能，以及十六届三中全会提出的要切实把政府经济管理的职能转到主要为市场主体服务和创造

良好环境上来的精神，最近信息产业部提出了“后退一步，站高一步”的工作思路。[①] 我认为这是一个很大的进步。

从公共经济学的角度来看，可以根据电信业务的排他性和竞争性的不同程度来划分纯公共物品、准公共物品和纯私人物品，以此作为确定政府与市场的不同作用和互补作用的基本依据（见表 1.22）。从总体上看，电信业是典型的竞争性行业，主要是由市场竞争驱动的，企业是经济活动的主体，越是市场竞争越是有利于创新和使用新技术，越是有利于消费者。政府在电信市场竞争领域就不应只是“退后一步”，而是该退的要全退，要退够，要由“越位”转向“归位”，**不要去干涉运营商的微观经营活动，由企业自主决策**。比如不应在电信服务中人为地指定或首推某项技术，中国地域辽阔，各地条件差异甚大，面临不同的发展环境，对政府而言，是面对信息不对称、信息不完全，发展什么技术、使用什么技术，应该由运营商自行决策采取因地制宜的技术。同样，政府应当在市场失效、市场失缺和市场垄断的领域不应只是“进一步”，而是该进的要全进，要由“缺位”转向“到位”，其中在农村普遍服务等领域政府应当充当重要的不可或缺的“提供者”的角色（当然政府不一定是生产者）。

本届政府已经明确把解决“三农”问题作为“重中之重”，**信息产业部作为国务院的主管部门应当把解决农村电信普遍服务作为“重中之重”，把实现国家“十五”计划 95% 村通电话的公共服务目标作为首要目标，切实为国务院解决“三农”问题做出实质性的贡献**，而不是把增长作为首要目标[②]，因为增长是由市场驱动和企业驱动的，主要是市场行为、企业行为。同时把政府职能切实转到引导、规范、监管、服务上

---

① 王旭东部长在全国信息产业工作会议上首次提出“后退一步，站高一步”的工作思路。一方面，今后政府不再介入企业的实际经营活动，企业的事放手让企业去做；另一方面，政府又要着眼宏观，研究行业的长远发展。而政府决策的有效贯彻、企业创新能力的充分发挥，又要求信息交流“超前一步”，要求政府对信息的发布更加充分、透明和及时。引自信息产业部娄勤俭副部长于 2004 年 2 月 20 日在“2004 年中国电信业发展与政策通报会”上的讲话，见信息产业部网站。

② 信息产业部提出的 2004 年中国电信业的三大宏观发展目标是：电信业务收入达到 5190 亿元；新增固定电话用户 4000 万户，移动电话用户 5200 万户，固定电话主线普及率和移动电话普及率分别达到 23.5% 和 24.5%；电信固定资产投资约 2100 亿元左右。引自信息产业部娄勤俭副部长于 2004 年 2 月 20 日在“2004 年中国电信业发展与政策通报会”上的讲话，见信息产业部网站。

来，管宏观、管政策、管环境，**切实做好电信普遍服务的政策制定和执行监督工作**。

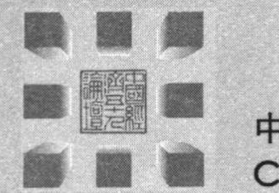
需要指出的是，农村普遍服务是一个混合产品，既包括纯公共物品，例如国防通信、公共安全通信、党政专线、抗灾防灾通信、医疗救护通信等，这部分需要政府免费提供；也包括准公共物品，例如贫困地区的远程教育、农村地区的公用电话、农村地区的公共信息平台等，需要政府低成本提供；也包括一定的私人物品，例如居民家庭电话、家庭上网等，应该主要由市场提供，但要考虑农村地区的承受能力。即便是纯公共物品，需要政府免费提供，但政府也不是该服务的生产者，应该采取拍卖、招标等市场手段来让企业竞争，其实质是引入竞争机制，让不同的机构和运营商公开竞争、公平竞争，以便于高效率地为农民群众提供电信服务。电信普遍服务不仅能提供通信服务，而且由于其具有网络性和正外部性，同时也为其他公共服务（例如远程教育、农产品信息发布、农业科技推广、劳动力就业需求信息、灾害及气象信息、传染病等公共卫生医疗防治、重大事件信息的披露等）的提供建立了一个良好的平台。

表 1.22　　电信业务的各类服务的经济学性质分类

	非竞争性	非完全竞争性	竞争性
非排他性	（纯公共物品）国防通信、公共安全通信、党政专线、抗灾防灾通信、医疗救护通信等		
非完全排他性		（准公共物品）贫困地区的远程教育、农村地区的公用电话、农村地区的公用信息平台等	
完全排他性		城市公用电话、网吧、城市地区的远程教育等	（纯私人物品）城市个人电话、居民家庭电话、居民家庭上网等

注：竞争性：指某人已经消费了某种商品，其他人就不能消费这种商品了；排他性：指对商品按价格支付了的人才能消费该商品，其他人不能如此消费该商品。





第二部分　地区与发展

地区发展不平衡性是中国基本国情特征之一。

用人类发展指数（HDI）可将中国划分为四个世界。改革以来各地区 HDI 发生巨大变迁，从以第三世界、第四世界为主转变为以第二世界、第一世界为主。

从国际视角看，中国可以在 2020 年实现小康社会宏伟目标。

China:People's Livelihood and Development

中国人类发展的地区变迁（1982～2003）[①]

一、引言：中国人类发展的历史进展

如何来衡量一个国家或地区的发展水平？以往都是采用人均收入或人均 GDP 来衡量，最典型的是世界银行《2005 世界发展报告》将世界 206 个国家或地区划分为四组，即高收入水平组（2003 年人均 GNI 为 9386 美元以上），上中等收入水平组（人均 GNI 为 3035 美元至 9386 美元），下中等收入水平组（人均 GNI 为 765 美元至 3035 美元）和低收入水平组（人均 GNI 为 765 美元以下）。[②] 作者曾按照该划分方法，目前中国属于下中等收入，发现全国各地区是典型的"一个中国，四个世界"，即 31 个省市自治区分别处在四个不同收入组。[③]

第二种衡量方法是 1990 年联合国开发计划署（UNDP）提出的人类发展指数（Human Development Index，简称 HDI），被广泛用于测度和比较各国的相对人类发展水平。作为综合指数，HDI 用于衡量一个国家在人类发展的三个基本方面所取得的成就：健康长寿的生活，用出生时的预期寿命来衡量；知识的获取，用成人识字率和初等、中等和高等学校的综合毛入学率来衡量；体面的生活水平，用人均 GDP（PPP 美元）来衡量（UNDP，2004）。**由于人类发展指数包含了人均 GDP 指标，因而优于单纯的人均 GDP 指标，该指数含义丰富，意义明确，获得了社会各界**

---

① 该文作者胡鞍钢、张宁，发表于《国情报告》2006 年第 20 期，2006 年 5 月 8 日；该文发表于《河北学刊》，2006 年第 4 期。

② 世界银行：《2005 年世界发展报告：改善投资环境 促使人人受益》（中文版），第 254 页，北京：清华大学出版社，2005 年。

③ 胡鞍钢主编：《地区与发展：西部开发新战略》，北京：中国计划出版社，2001 年。

的高度认同和广泛接受。[①] UNDP 根据对所得出的人类发展指数将所有的国家分为三组：低水平的人类发展（0.0 至 0.50），中等水平的人类发展（0.51 至 0.79）和高水平的人类发展（0.80 至 1）（见表 2.1）。

表 2.1　　世界不同 HDI 组指标划分（2003）

不同 HDI 组	出生时预期寿命（岁）	成人识字率（占 15 岁以上人口百分比）	小学、中学和大学综合毛入学率（%）	人均 GDP（PPP 美元）	人类发展指数（HDI）数值	总人口（百万人）	占世界总量比重（%）
高人类发展水平	78.0	…	91	25665	0.895	1211.5	19.2
中等人类发展水平	67.2	79.4	66	4474	0.718	4205.8	66.6
低人类发展水平	46.0	57.5	46	1046	0.486	788.7	12.5
世界	67.1	…	67	8229	0.741	6313.8	100.0
中国	71.6	90.9	69	5003	0.755	1300.0	20.6

UNDP, 2005, Human Development Report 2005——International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World. New York, United Nations Development Program.

中国作为世界上人口最多的国家，也曾是世界上最贫穷的国家之一，**它在过去的 50 多年尤其是改革开放以来的 20 多年中，创造了人类发展历史上的最大奇迹，这个奇迹不但体现在经济以惊人的速度发展，而且也体现在人类发展上取得的重大进展**。1950 年中国 HDI 为 0.225，还低于印度水平（HDI 为 0.247）（Crafts, 2002）；到 1975 年中国的 HDI 提高至 0.525，从低水平开始进入中水平；到 2003 年中国 HDI 达到 0.755。这表明，中国仅用了 50 多年的时间，就从一个当时只有 5.4 亿人口的极低人类发展水平的国家，转变为目前一个拥有 13 亿人口的较高人类发展水平的国家。这是现代中国发生的最大变化，也是中国对世界发展的最大贡献。目前的高人类发展水平国家总人口为 12.1 亿人，占全世界总人口比重的 19.2%（见表 2.1），但是他们花了上百年甚至更长的时间才达到这一水平。显然中国既是现代化的成功追赶者，也是人类发展的成功

① 托达罗（1999）认为，联合国人类发展指数的一个重要贡献就是让我们更好地理解了正在这些国家发生的发展过程是由什么构成（由这些国家的所有人类发展指数的增长来反应的），以及在一个国家内所面临的集团和地区间差别。作为一个综合性的社会经济指标，人类发展指数为一个国家的发展及从相对和绝对两个方面提供了一个广泛的衡量指标，从而使这些国家的经济政治政策更为直接地作用于那些需要改进的领域。

受益者。

根据 UNDP《2005 人类发展报告》提供的资料，2003 年中国 HDI 为 0.755，高于发展中国家平均水平（0.694）和中等人类发展水平国家的平均值（0.718），并开始超过世界平均水平（0.741），在世界 177 个国家中列第 85 位，中国是过去十几年中世界上 HDI 排名上升最快的两个国家之一（见表 2.2）。其中，2003 年中国人均 GDP 达到 5003 美元（PPP），相当于世界人均 GDP 水平的 60%，已经超过中等人类发展国家 4474 美元的平均水平，但是仅相当于高人类发展水平国家人均 GDP 水平的 19.5%；中国的出生时预期寿命为 71.6 岁、成人识字率为 90.9%、三级综合毛入学率为 69%，超过世界平均水平，与高人类发展水平国家的平均水平的相对差距明显小于人均 GDP 的差异（见表 2.1）。

表 2.2　中国 HDI 及其在世界排位变化（1950～2003）

	1950	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
中国	0.225	0.525	0.558	0.594	0.627	0.683	0.726	0.755
排名	-	62	74	79	88	85	96	85
G-H	-	-	-	-	-	-	0	11
国家总数	-	102	113	121	136	145	173	177

注：G-H 为人均 GDP 和 HDI 世界排名之差。

数据来源：1950 年数值为 Crafts（2002）估算，其他数值来自 Human Development Report 1990～2005。

然而，**中国不仅以其巨大的人类发展进步的成就令世人瞩目，其人类发展的地区差距也是全球关注的焦点**。如果将中国各地区放在世界范围内进行比较，那么贵州在世界的排名与纳米比亚相当，上海则和葡萄牙类似（UNDP 2005），中国人类发展水平较高的省份，除了上海、北京、天津三大直辖市外，主要集中在东部沿海地区，而人类发展水平较低的省份主要集中在西部地区（联合国开发计划署驻华代表处，2005）。

由上可知，改革开放以来，中国取得了人类发展的巨大成就，但同样存在着明显的地区差异性。那么，如果将中国各地区的人类发展置于国际比较中，它们的发展水平如何？在过去的 20 多年中，中国各地区人类发展取得的进步如何？中国人类发展的地区格局是如何演变的？未来 20 年中国各地区人类发展将取得什么样的新进展？本文将试图探讨以上

问题，论文第二部分为国际视角下人类发展水平的划分标准，将 HDI 水平划分四组或四个世界；第三部分为中国人类发展地区格局演变，我们发现这一格局发生了根本性变化；第四部分对本文的主要发现作一总结和讨论。

二、人类发展地区格局划分标准

UNDP 自 1990 年以来，每年发布《人类发展报告》，报告根据 HDI 将各国家和地区的人类发展水平划分为三个档次，分别为高人类发展水平（HDI≥0.80），中人类发展水平（0.80 > HDI≥0.50）和低人类发展水平（HDI < 0.50）。其中中等人类发展水平组占世界总人口比重最多，约占三分之二以上，显然这一组还应当进一步划分（见表 1）。

考察中国各地区的人类发展状况，并将其放在世界范围内加以考虑，我们发现，大部分的省份处于中人类发展水平，因此三个档次的分类方法并不能体现地区之间的差异性，例如 1990 年中国各地区处于中等人类发展水平的占总人口的 99.89%。因此，将中等人类发展水平组进一步划分为两组，即将中人类发展水平划分为上中人类发展水平（0.80 > HDI≥0.65）和下中人类发展水平（0.65 > HDI≥0.5）。由此作者提出人类发展水平的划分扩展为 4 个层次，即“四个世界”，由此，我们得到人类发展水平“四个世界”的划分标准（见表 2.3）。我们认为这一划分更有利于理解中国人类发展水平的分布及其变化。

表 2.3　　人类发展水平“四个世界”划分标准

分类	含义		划分标准
第一世界	高人类发展	High Human Development	HDI≥0.80
第二世界	上中人类发展	Upper middle Human Development	0.80 > HDI≥0.65
第三世界	下中人类发展	Lower middle Human Development	0.65 > HDI≥0.50
第四世界	低人类发展	Low Human Development	0.50 > HDI

注：第二世界和第三世界的分界值 0.65 为作者确定。其他分界值为 UNDP 确定。

数据来源：UNDP. 2005. Human Development Report 2005, New York.

UNDP 针对中国的研究，从 1997 年至今已经发布四期《中国人类发展报告》，揭示了中国人类发展地区的差异性及其变化趋势。我们根据 UNDP 发布的《中国人类发展报告》中的 1990 年和 2003 年中国人

类发展数据，补充 1982 年[①]的人类发展数据，根据上述的“四个世界”的划分标准，对 1982～2003 年中国人类发展水平地区格局进行分析。

需要特别指出的是，最初 UNDP 并不是采用取对数的方法来调节人均 GDP（PPP 美元），而是使用 Atkinson 收入效用公式对高于标准极限水平（即世界收入平均水平）的人均 GDP 数值进行折算。[②] 为了保持数据口径的一致性，我们采用现行的收入取对数法，重新计算了 1990 年的 GDP 分项指数和 HDI 指数，而 2003 年则沿用 UNDP 公布的 HDI 数据。

三、中国人类发展地区格局演变

中国在改革开放之后取得了巨大的人类发展，这一成就有目共睹，并得到国际社会的认同和赞扬；例如在减贫方面，如果不算上中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说其实是倒退了（UNDP 2005）。那么从全国各地区如何来评价人类发展进程呢？按照前文所述的人类发展格局的分类标准，我们对 1982、1990 和 2003 年**中国的人类发展地区格局进行了划分（见表 2.4）。我们发现，中国的人类发展也形成了“一个中国，四个世界”的地区格局。但是其特征不同于作者曾用人均 GDP 所描述的“一个中国，四个世界”的格局**[③]。这也表明用 HDI 指标比人均 GDP 更为准确地描述不同地区的发展阶段和发展特征。本项研究是对原有研究的一个自我突破，使我们对中国的国情及各地区发展的差异性和不平衡性有了更为全面、更为准确的认识。

---

① 根据 HDI 的现行算法，利用统计年鉴的数据进行估算。

② 该算法的详细内容见 UNDP. 1997. Human Development Report 1997, New York: UNDP.

③ 作者根据世界银行的做法，划分四个不同收入组，按照人均 GDP（实际购买力平价 PPP）衡量的话。“第一世界”是指已经进入高收入组的地区，包括上海、北京、深圳三个城市，1999 年大约占全国总人口数量的 2.2%；“第二世界”是指相当于世界上中等收入组的地区，如天津、广东、浙江、江苏等沿海地区，大约占全国总人口数量的 22%；“第三世界”是指相当于世界下中等收入水平的地区，大约占全国总人口数量的 26%；“第四世界”是指相当于世界低收入水平的地区，主要分布在中西部的贫困地区，约占全国总人口数量的一半。胡鞍钢主编：《地区与发展：西部开发新战略》，北京：中国计划出版社，2001 年。

表 2.4　　各地区 HDI 变迁（1982～2003）

HDI 组	1982 年	1990 年	2003 年
第一世界			上海，北京，天津，浙江，辽宁，广东，江苏（7）
第二世界	上海，北京（2）	上海，北京，天津，辽宁，广东，浙江，江苏，黑龙江，吉林，山西，海南，山东（12）	黑龙江，福建，吉林，山东，河北，海南，新疆，湖北，山西，湖南，重庆，河南，内蒙古，江西，广西，陕西，四川，安徽，宁夏，青海，甘肃，云南（22）
第三世界	天津，辽宁，黑龙江，广东，吉林，山西，河北，江苏，浙江，广西，山东，湖南，湖北，内蒙古（14）	河北，福建，新疆，广西，湖北，内蒙古，湖南，河南，陕西，四川，宁夏，江西，安徽，甘肃，云南，青海，贵州（17）	贵州，西藏（2）
第四世界	河南，江西，福建，陕西，新疆，宁夏，四川，安徽，甘肃，青海，云南，贵州，西藏（13）	西藏（1）	

注：人类发展地区格局根据 1982、1990 和 2003 年各地区 HDI 数值进行分类。分类标准如表 3 所述。

数据来源：UNDP，《中国人类发展报告》1997 年，2002 年，2005 年，北京：中国财政经济出版社。国家统计局，《1983 年中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编，《中国 1982 年人口普查资料（电子计算机汇总）》，北京：中国统计出版社，1985 年。

改革初期（指 1982 年）中国人类发展水平比较低下是因为大部分省区都处在“第三世界”和“第四世界”。1982 年，中国仅有上海和北京处于人类发展的上中水平，人口比例仅为 2.10%；有 56.54% 的人口处于下中等人类发展水平，41.36% 的人口处于低人类发展水平。1990 年，全国各地区人类发展水平有不同程度的变化。三分之一的地区已经进入“第二世界”，三分之二的地区处在“第三世界”。目前，人类发展处于“第一世界”的有上海、北京、天津等 7 个地区，主要是直辖市和沿海省份，其总人口占全国人口的比例为 22.15%；大部分的地区处于“第二

世界”，即上中人类发展水平，这类地区共有黑龙江、福建等22个地区，总人口占到全国的74.63%，但是处于“第二世界”后列的省份大都属于西部地区；处于“第三世界”的为贵州和西藏两个西部地区，两者人口占全国总人口的3.22%（见图2.1－b，表2.5）。

20多年来，中国的人类发展地区格局发生根本性的变化，从主要集中在“第三世界”和“第四世界”转向集中在“第二世界”和“第一世界”。从1982年到2003年21年期间，“第一世界”人口比重增加了22.15%，“第二世界”人口比重增加了72.53%，“第三世界”人口比重减少了53.32%，“第四世界”人口比重减少了41.36%。（见表2.5），这一格局的变化促进中国整体人类发展水平的越迁，每隔一个时期上一个台阶。

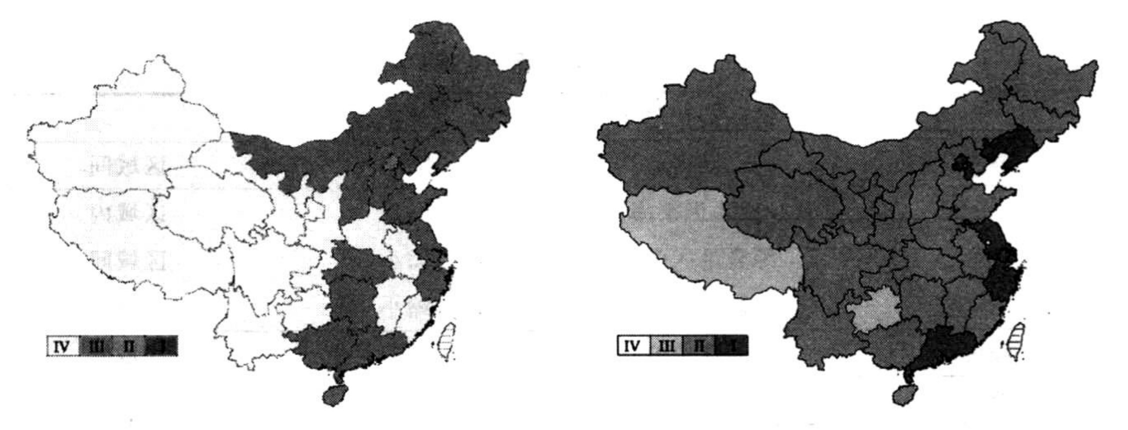


图2.1 人类发展“一个中国，四个世界”地区格局变迁图（1982～2003）

注：根据表4绘制。1982年，重庆和四川为同一地区，海南和广东为同一地区。

表2.5 不同HDI组人口占全国总人口比重历史变迁（1982～2003） 单位：%

HDI组	1982年	1990年	2003年	1982～2003年变化量
第一世界	0.00	0.00	22.15	22.15
第二世界	2.10	37.45	74.63	72.53
第三世界	56.54	62.36	3.22	－53.32
第四世界	41.36	0.19	0.00	－41.36
全国合计	100.00	100.00	100.00	

注：HDI指人类发展指数。人口比例即处于同一世界的地区人口之和占全国总人口的比例。

数据来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编，《中国1982年人口普查资料（电子计算机汇总）》，北京：中国统计出版社，1985。国务院人口普查办公室编，《中国第四次人口普查主要数据》（手工汇总资料）。国家统计局，《中国人口统计年鉴2004》，北京：中国统计出版社，2004年。

中国各地区HDI的上升和人类发展的进步，三大分项指标均发挥作用，但主要还是人均GDP提高的贡献，而健康指标提高较少。我们也发现，各地区的人均GDP相对差异系数是扩大的，而各地区的健康指标和教育指标的差异是在缩小的（见表6），这是一种全球性的发展性发展趋势。世界银行《2006年世界发展报告》所提供的资料表明，全球的人均收入差距是扩大的，但是健康方面和教育方面的不平等系数是缩小的（见表7）。这表明未来时期各地区的人均收入在整体提高的情况下，由于提高速度不同差距有可能进一步扩大，而如果我们继续增加健康投资和教育投资，就有可能实现健康指标、教育指标差距的缩小，从而实现人类发展水平差距的缩小。

表2.6　人类发展地区差距分解（1982～2003）

人类发展指数	地区差距趋势	主要差距	
健康	预期寿命	缩小	区域间
教育	成人识字率	缩小	区域内
	综合毛入学率	缩小	区域间
	教育综合	缩小	区域内
经济	人均GDP	先缩小后扩大	区域间
综合	人类发挥指数	缩小	区域间

资料来源：作者估计，2006。

表2.7　全球健康与教育指标发展不平等系数变化（1960～2000）

	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年
平均寿命					
均值（岁）	53.4	57.4	61.0	64.0	64.8
变异系数	0.233	0.203	0.183	0.173	0.194
Theil-T	0.027	0.021	0.017	0.016	0.020
Theil-L	0.028	0.022	0.018	0.017	0.021
平均教育年限					
均值（年）	3.38	3.82	4.67	5.55	6.30
变异系数	0.739	0.705	0.612	0.518	0.461
Theil-T	0.281	0.259	0.195	0.143	0.115
Theil-L	0.392	0.365	0.250	0.179	0.144

注：Theil-L和Theil-T是普通熵系数组中的两种系数，参数分别取0和1（未加权）。

资料来源：Schady, Norbert (2005), "Change in the Global Distribution of life Expectancy and Education", World Bank, Washington DC. Processed.

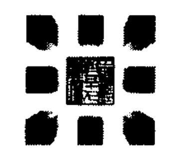
四、简要结论

衡量一个国家发展的水平，采用HDI指标比人均GDP指标更能反映发展水平的动态变化，作者将HDI指标划分为四组或“四个世界”来反映各地区过去20年发展水平的变化：

中国各地区HDI的上升和人类发展的进步，三大分项指标均发挥作用，但主要还是人均GDP提高的贡献，而健康指标和教育指标提高相对较少。中国各地区的人均GDP相对差异是扩大的，而各地区的健康指标和教育指标的差异是在缩小的。

中国的人类发展水平在过去20年明显提高，归功于各地区人类发展水平均在不断提高，几乎每个地区所处的HDI分组都发生变化，即每个地区的人类发展在不同程度上都上了台阶。特别是各地区人类发展的地区格局发生了根本性的变化，从以“第三世界”、“第四世界”为主，迅速转变为以“第二世界”和“第一世界”为主的格局。我们也惊人地发现，目前处于“第一世界”的在全世界约有12亿人，我们也发现中国有2.9亿人处于这一水平，随着中国今后的发展，还会有更多的人口进入“第一世界”。

2020年中国各地区HDI水平将不同程度地提高。全国各地区人类发展的变化过程可以对未来实现全面小康社会的含义有了更为深入的认识，即**到2020年中国在人均GDP水平仅达到世界平均水平的条件下，HDI要达到0.86~0.87，总体处于世界人类发展的高水平，其中约有70%左右的人口进入“第一世界”，还有20%多的人口处于“第二世界”，基本消除了“第三世界”**，即便像西藏也处于“第二世界”。**这反映了中国发展模式最重要的特点是：人均收入相对于发达国家的水平还比较低下，但人民生活达到世界较高的人类发展水平**。从这个意义来看，追求人类发展比追求人均GDP的提高更为重要。中央提出“以人为本”的科学发展观，既符合中国的国情，也符合中国发展的历史趋势，从国际视角来看，**中国完全有可能在2020年实现全面建设小康社会的宏大目标**。



参考文献

1. Crafts, N. (2002). "The Human Development Index, 1870 ~ 1999: Some revised estimates." *European Review of Economic History*6(3): 395 ~ 405.

2. Schady, Norbert (2005), "Change in the Global Distribution of life Expectancy and Education", World Bank, Washington DC. Processed.

3. UNDP (2005). *Human Development Report* 2005——*International Co-operation at A Crossroads: Aid, Trade and Security in An Unequal World.* New York, United Nations Development Program.

4. 胡鞍钢主编:《地区与发展:西部开发新战略》,北京:中国计划出版社,2001 年。

5. 联合国开发计划署:《2004 年人类发展报告:当今多样化世界里的文化自由》(中文版),北京:中国财政经济出版社,2004 年。

6. 联合国开发计划署驻华代表处:《中国人类发展报告 2005——追求公平的人类发展》 (中文版),北京:中国对外翻译出版公司,2005 年。

7. 世界银行:《2005 年世界发展报告:改善投资环境 促使人人受益》(中文版),北京:清华大学出版社,2005 年。

8. 世界银行:《2006 年世界发展报告:公平与发展》(中文版),北京:清华大学出版社,2005 年。

9. 托达罗,迈克尔:《经济发展(第六版)》(中文版),北京:中国经济出版社,1999 年。

附表 2.1　　中国各地区人类发展指数（1982～2003）

地区	1982 年	1990 年	2003 年
北京	0.660	0.741	0.884
天津	0.637	0.735	0.857
河北	0.538	0.644	0.768
山西	0.545	0.654	0.755
内蒙古	0.501	0.620	0.740
辽宁	0.606	0.701	0.810
吉林	0.554	0.657	0.778
黑龙江	0.571	0.662	0.788
上海	0.693	0.777	0.911
江苏	0.534	0.668	0.807
浙江	0.527	0.669	0.819
安徽	0.466	0.591	0.729
福建	0.492	0.642	0.786
江西	0.493	0.593	0.734
山东	0.514	0.650	0.778
河南	0.498	0.613	0.743
湖北	0.508	0.621	0.757
湖南	0.511	0.619	0.753
广东	0.559	0.696	0.809
广西	0.514	0.621	0.733
海南		0.653	0.763
重庆			0.747
四川	0.474	0.598	0.730
贵州	0.397	0.538	0.641
云南	0.400	0.553	0.659
西藏	0.382	0.446	0.588
陕西	0.486	0.610	0.731
甘肃	0.456	0.564	0.677
青海	0.441	0.548	0.686
宁夏	0.475	0.598	0.714
新疆	0.475	0.626	0.759

数据来源：1982 年数据为作者估算；1990 年数据来自 UNDP《1997 年中国人类发展报告》，其中人均 GDP 按照现行算法重新计算，HDI 数值也随之改变；2003 年数据来自 UNDP《2005 年中国人类发展报告》。

对各地区就业增长的评估（1996~2005）[1]

我国是世界上人口最多的国家，更是世界上劳动人口最多的国家。2002年，**我国总人口占世界总数比重为20.7%，我国劳动力占世界总量比重为25.4%。**[2] **在国内市场日益开放、国际竞争日益激烈的环境下，如何创造就业岗位，既是中国发展的最大挑战之一，也是中国政府的最大任务之一。**

处于世纪之交的“九五”与“十五”时期（1996~2005年），是我国就业模式发生重要变化的十年，**既经历了大规模“下岗洪水”、“失业洪水”最艰难的时期，也经历了大规模就业创造特别是非正规就业创造最多的时期。**这两个时期的就业结构模式既有相似之处，又表现出不同的特点。

“九五”时期，我国经历了大规模经济结构调整、抵御亚洲金融危机的外部冲击和前所未有“下岗失业”，国有和城镇集体传统正规部门大量直接摧毁就业，与此同时非正规部门大量直接或间接创造就业。全国31个省、市、自治区中有30个地区城镇属于就业减少型。

“十五”时期，我国非正规部门进一步创造就业，同时传统正规部门继续摧毁就业，但是前者超过后者，属于就业增加型。全国31个省、市、自治区中有25个地区城镇属于就业增加型，6个地区属于就业减少型。**这十年中国就业模式的变化趋势是从就业减少型到就业增加型，从传统正规就业摧毁型到非正规就业创造型的转变过程。今后十五年（指2006~2020年）中国就业模式有可能从就业增加型向充分就业型转变。**

2002年党的十六大报告首次提出“就业是民生之本。扩大就业是我

---

① 本文系国家社会科学基金《就业与经济增长的关系及中国就业政策研究》（批准号：02BJL003）项目研究之一；该文作者胡鞍钢、赵黎，发表于《国情报告》2006年第27期，2006年10月26日。

② 作者根据World Bank, World Development Indicator 2006, CD-ROM数据计算。

国当前和今后长期重大而艰巨的任务。"[①] 2006 年 3 月国家"十一五"规划明确提出创造就业的目标，即城镇新增就业和农村转移农业劳动力各 4500 万人，城镇登记失业率控制在 5%。[②] 2006 年 10 月中共十六届六中全会首次提出社会就业比较充分的目标，作为构建社会主义和谐社会的主要目标之一。[③]

在上述背景下，我们应该如何评价过去十年各地区的就业增长状况呢？"十五"与"九五"时期相比，我国各地区就业模式发生了哪些变化？不同地区在不同时期的就业增长表现出怎样的差异性？哪些地区创造就业的能力更强，哪些地区又相对较弱？本文拟从省级地区视角出发，分析和评价"九五"和"十五"时期各地区就业增长模式的变化以及背后的影响因素，从而为"十一五"乃至更长时期的就业政策提供背景资料和参考意义。

本文的分析框架是：就业增长不只是一个简单的直线式的增长曲线，而是存在两种不同力量相互竞赛的结果，一种是就业创造型，在中国尤其表现为对非国有单位、非公有制单位，以及非正规部门等就业创造；另一种是就业摧毁型，在中国主要表现为对国有单位、公有制单位以及正规单位等就业摧毁。**就业创造与就业摧毁这两种力量相互作用，相互抵消，相互作用，此消彼长，形成了两种不同就业增长结果：一种为就业增加型，即就业创造规模超过就业摧毁规模；另一种为就业减少型，即就业摧毁规模超过就业创造规模。**

本文的主要研究结果显示，从全国城镇来看，过去 10 年（1996～2005 年），就业创造、特别是非正规就业的创造规模（10 年累计新增 12084 万人）大大超过了就业摧毁规模，特别是国有、集体单位的就业摧毁（10 年累计减少 7110 万人），因而表现出就业增加型模式，10 年间城镇累计新增就业 8291 万人。

从 31 个省、市、自治区看，我国劳动力流动的基本方向是最丰富劳

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，2002 年 11 月 8 日，中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），第 23 页，北京，中央文献出版社，2005 年。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，2006 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第四次会议批准。

③ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，第 6 页，北京，人民出版社，2006 年。

动力资源的中部地区向劳动力需求量最大的东部和新增劳动力要求大的西部（主要是西北部）地区转移。**“十五”时期，我国省际人口流动规模增大，流动速度加快，首次出现8个省区（中部有4个，西部有4个）净减少的新趋势**。北京、上海等东部地区创造就业能力显著，大大超过全国其他地区的水平，而中部地区（如黑龙江、内蒙古等）的创造就业能力相对较弱。地区就业增减的差异，除了历史发展因素以及现实政策因素，还与不同地区城镇化水平以及产业就业结构性等紧密相关。

本文分别介绍全国就业增长状况，各地区人口变化状况，各地区总就业增长状况，各地区城镇就业增长状况，各地区非正规就业增长状况，各地区城镇登记失业状况。最后给出本文的主要分析结论，并对如何提高各地区就业增长潜力进行初步探讨。

一、全国就业增长状况

从“九五”时期以来，我国就业模式发生了重要转变，其基本方向从计划分配的、集中的、刚性的、竞争性较低的、流动性较差的、单一的传统正规就业转向市场配置的、分散的、灵活的、竞争性更强的、流动性较大的、多元化的非正规就业。

过去10年（1996～2005），全国累计新增就业7760万人，其中“九五”时期为4020万人，“十五”时期为3740万人。全国城镇累计新增就业8291万人，其中“九五”时期城镇新增就业4111万人，“十五”时期为4180万人，高于全国新增就业，而农村就业净减少531万人，这表明，中国新增就业来源主要产生于城市的新增就业，并且城市新增就业还抵消了农村减少的就业规模。

在城镇新增就业中，主要还是非正规就业的增加。10年间累计增加12084万人，其中，“九五”时期新增7801万人，“十五”时期新增4283万人。

需要指出的是，过去10年，我国经历了正规单位（指国有单位和城镇集体单位）大规模的就业摧毁过程，10年累计净减少7110万人（离退休人员），其中“九五”时期减少4807万人（离退休人员782万人），“十五”时期减少2303万人（离退休人员1109万人）（见表2.8）。很显然，**过去10年，整个城镇新增就业以及全国就业的增加，是由于新增非正规就业规模明显超过摧毁的正规就业规模**。由表2.8可以看出，我国

的就业摧毁经历了两个时期，**表现为“九五”时期的大规模摧毁，以及“十五”时期的继续摧毁，不过摧毁程度相比“九五”时期明显下降。**

表 2.8　　全国新增就业变化人数（1996～2005）　　单位：万人

	“九五”时期	“十五”时期	合计
全国新增就业数	4020	3740	7760
城镇新增就业数	4111	4180	8291
城镇非正规就业新增数	7801	4283	12084
城镇国有、集体单位职工新增数	-4807	-2303	-7110
国有集体单位离退休新增人数	782	1109	1891

作者计算数据来源：《中国统计摘要（2006）》，第 43 页。

从就业增长率角度看，城镇单位职工增长率和城镇国有、集体单位职工增长率均为负增长，城镇非正规就业增长率高于城镇就业增长率，城镇就业增长率又高于全国就业增长率（见表 2.9）。

表 2.9　　全国就业增长率（1996～2005）　　单位：%

	“九五”时期	“十五”时期
全国就业增长率	1.2	1.0
城镇就业增长率	4.0	3.4
城镇登记失业人数增长率	2.7	7.1
城镇非正规就业增长率	25.29	6.52
城镇单位职工增长率	-5.37	-0.18
城镇国有、集体单位职工增长率	-7.80	-5.34

作者计算数据来源：《中国统计摘要》（2006），第 15 页；《中国统计年鉴（2006）》电子版 5～4。

过去 10 年，全国就业增长率由“九五”时期的 1.2% 下降到“十五”时期的 1.0%，同时城镇就业增长率从 4.0% 下降到 3.4%，城镇非正规就业增长率由 25.29% 下降到 6.52%。(见表 2.9)

需要指出的是，**我国农村非农业就业模式也经历了从“减少型”向“增加型”转变的过程。**“九五”时期，从事乡镇企业的就业人员，从 1996 年的 13508 万人，下降到 2000 年的 12820 万人，而在“十五”时期，又逐步上升到 2005 年的 14272 万人。[1]

① 《中国统计摘要》(2006)，第 43 页。

二、各地区人口变化状况

“九五”时期，全国共增加人口5622万人，年平均增长率为0.9%（见附表2.1）。各省人口数均呈上升趋势（其中，四川省人口数1997年分为四川省和重庆市，故四川省从1997～2000年的数据表现为正增长），其中人口数增加最多的省为广东，五年增加839万人。

“十五”时期，全国共增加人口4013万人，年平均增长率为0.6%。**需要注意的是，我国人口省际变动状况首次出现净减少的趋势，减少规模合计超过1500万（1560万）**。共有8个省区表现出人口净减少，均分布在中西部地区（中部4个，西部4个），其中减少最多的是四川省，五年累计减少390万，其次为重庆减少294万，湖北减少250万，湖南减少236万，安徽减少166万，河南减少108万，广西减少90万，贵州减少26万。**这反映了“十五”时期我国人口分布与流动的重大变化和新的趋势**。

“十五”时期，高于人口变化的全国平均增长率的省份共有12个，其中东部有7个，西部有5个（见附表2.1），这表明我国人口流动的大体趋势，主要是向东部流动，集中在广东、北京、上海、浙江、海南、天津和福建7个省市，向西部流动，集中在新疆、宁夏、西藏、青海和云南5个省区。东部沿海地区省份增加也十分明显，人口增加最多的仍为广东省，五年累计再次增加1487万，京津沪地区五年累计增加360万人，浙江为302万人，山东为250万人，而福建为125万。7个地区累计新增人口2524万人，占同期全国新增人口4013万人的63%。可以看出，人口增加较多的省属于经济发达地区，对人口流动具有较大的吸引力尤其明显。这些地区不仅吸引外地人口和劳动力而创造更多的本地生产总值，而且因外地人口家庭内部转移（如邮寄劳务收入）形成新的基于市场机制和人口流动的收入转移支付，为中西部提供了正外部性。

此外，人口增长率超过1%的省份，在西部有3个（新疆、宁夏、西藏）。这显示了新的人口流动方向，**除了中部地区向东、西部地区流出之外，同时在西部地区内部，表现出西南地区人口向西北地区以及其他地区流出的现象。这反映了“西部大开发”刺激了西北地区的就业需求，对其他地区显示了正外部性**。

三、各地区总就业增长状况

从“九五”到“十五”时期，我国就业形势总体发展方向是从大规模的就业摧毁的减少型向全面就业创造的增加型转变，未来还会继续向充分就业型转变。

“九五”时期，全国共有14个省区属于就业减少型（东部6个，中部6个，西部2个），累计共减少1509万人，其中减少最多的地区有：四川（包括重庆）减少最多，五年累计减少263万人，京津沪地区合计减少225万人，辽宁减少221万人，江苏减少206万人，吉林减少176万人，湖北减少199万人，江西减少124万人。

“十五”时期，全国除了黑龙江省属于就业负增长以外，其他30个省份均有不同程度的增加。东部地区累计增加就业3135万人，其中广东省累计五年增加就业841万，为增加最多的省，浙江增加503万、山东增加449万、江苏增加319万、北京增加298万、上海增加287万，福建增加208万，辽宁增加166万，海南增加44万，天津增加20万。西部地区累计增加就业1162万人，其中广西增加173万人，贵州增加170万人，四川增加168万人，甘肃增加166万人，云南增加166万人，新疆增加92万人，重庆增加85万人，陕西增加70万人，青海增加29万人，宁夏增加26万人，西藏增加17万人。

如果将就业增长率达到或超过2%作为大幅度就业增长的标准，那么全国共有10个省份属于大幅度就业增加型（其中东部地区共有6个，为北京、上海、广东、浙江、海南和福建，西部地区共有4个，为甘肃、西藏、新疆和青海，见附表2.2）。我们同样发现，**就业变化的地区流向是中部地区向东、西部地区分流，这与人口流动的方向大体一致，这表明形成全国劳动力市场有助于促进地区间就业的流动，进而也会促进劳动力人口的流动**，东部地区的就业增长是其经济快速增长和社会高度发展带来的就业效应，而西部地区的就业增长是西部大开发带来的人口红利和就业红利。从全国来看，**劳动力市场本地劳动力市场到区域性劳动力市场，再向全国性劳动力市场，这为创造就业和就业转移提供了更大的空间。**

四、各地区城镇就业增长状况

“九五”时期，全国城镇共增加就业 4111 万人。[①] 但是我们发现全国数据与省级数据具有不一致性。从各省的统计情况看，除了陕西省以外，各地区的城镇就业统计数字均呈减少趋势，属于就业减少型，各省累计共减少 2908 万人，各省的就业增长率均低于全国水平。我们认为，这是因为各省存在很大一部分表现为未统计部分的农村转移劳动力的存在。我们以前的计算结果显示，[②] 1995 年未统计部分占到非正规就业总数（3749 万人）的 45.45%，而 2000 年未统计部分占到非正规就业总数（11566 万人）的 70.57%，未统计部分 5 年累计增加 6458.21 万人，这样去掉与各省累计减少总数相抵消的部分，得到全国城镇就业总增加 3939 万人，是与全国城镇就业的统计数（3928 万）相接近的。

“九五”时期，各地区全国城镇就业累计减少 2908 万人，其中中部地区累计减少 1178 万人，占全国总数比重的 40.5%；西部地区累计减少 907 万人，占全国总数比重的 31.2%；东部地区累计减少 823 万人，占全国总数比重的 28.3%。减少最多的地区有：东北三省减少 754 万人（其中辽宁 321 万，吉林 186 万人，黑龙江 247 万人），占全国总数比重的 25.9%；四川（包括重庆）减少累计减少 227 万人，西藏 189 万人，湖北 171 万人，湖南 144 万人，京津地区 131 万人，江苏 121 万人，上海为 120 万人。

“十五”时期，各地区城镇共增加就业 4180 万人。从各省的数据来看，全国共有 25 个省份的城镇就业属于增加型，共增加 2809 万人。此外尚有 6 个省份的城镇就业属于减少型，主要集中在东部（河北）、中部（内蒙古、黑龙江、安徽、吉林）、西部（陕西）（各省分布见附表 2.3）。

五、各地区非正规就业增长状况

本文对非正规就业的定义为三部分人员：城镇就业中的私营企业从

---

① 《中国统计摘要》（2006）数据显示，“九五”时期城镇共增加就业 4111 万人，不过因为在对各省的分析中，由于各地区的数据需要从各年的年鉴中获取，所以这里采用的数据是基于《中国统计年鉴》（1996）以及《中国统计年鉴》（2001）有关数据相减而得。《中国统计摘要》（2006），第 45 页；《中国统计年鉴》（1996），第 90 页；《中国统计年鉴》（2001），第 110 页。中国统计出版社，相应各年。

② 胡鞍钢，赵黎：《我国转型期城镇非正规就业与非正规经济（1990～2004 年）》，《国情报告》第 50 期（总第 707 期），2005 年 11 月 15 日。

业人员，个体经济从业人员，以及以大量从事非正规就业的农业转移劳动力为主的未纳入统计部分的从业人员。前两者具有统计数据，后者缺乏统计，我们采用总就业人数与各项统计就业人数之差作为估计数。对于分地区非正规就业状况的分析，需要指出的是，由于这部分表现在农业转移劳动力在不同地区的流动，所以在全国的统计口径中，表现得十分明显，而对于各个省内部的统计数据，就并未体现出这一点，所以对这一部分的分省分析并未体现出应有的意义[①]，因此，**我们这里对分省的非正规就业状况的分析口径，仅限于前两部分从业人员，即城镇就业中的私营企业以及个体经济从业人员。**

“九五”时期，全国个体、私营从业人员累计增加1359万人；全国30个省市属于就业增加型，只有重庆市属于就业减少型。

“十五”时期，全国个体、私营从业人员累计共增加2832万人。从新增非正规就业规模来看，东部地区仍然为增长最快的地区，五年累计共增加1830万人，占全国新增总数比重的64.6%；净增加数较多的省份有：江苏409万人，广东392万人，山东222万人，上海212万人，北京206万人，浙江166万人，辽宁124万人；西部地区累计增加528万人，占全国新增总数比重的18.6%；其中净增加数较多的省份有：四川171万人、云南97万人；中部地区累计共增加474万人，其中净增加数较多的省份有：湖南128万人、江西104万人。

从非正规就业的增长率来看，“十五”期间，各地区城镇非正规就业的发展可以分为四类（参见附表2.4）：

（1）超高速增长型，表现为远远高于全国平均水平（≥25%），主要为东部的北京（56.6%）、上海（32.8%）和江苏（27.0%）。

（2）高增长型，其增长速度高于全国平均水平（≥12.9%），包括东部的广东、山东，中部的江西、湖南，以及西部的西藏、云南、四川、宁夏、青海、新疆和重庆。

（3）相对低增长型，其增长速度低于全国平均水平（<12.9%），包括东部的浙江、福建、海南、辽宁、天津，中部的河南、山西、吉林、湖北、安徽、黑龙江，以及西部的贵州、甘肃和广西。

---

① 例如，2000年，分省计算的未统计部分合计仅为27万人，而全国的未统计部分显示的缺口为8209万人。2004年，分省计算的未统计部分合计仅为161万人，而全国的未统计部分显示的缺口则达到10024万人。

(4) 负增长型（<0），主要为中部的内蒙古、河北和西部的陕西。

非正规就业已经成为新增就业主渠道。从各地区来看，凡是非正规就业增长高的地区，城镇就业增长率就比较高；反之则反。

六、各地区城镇登记失业状况

“九五”时期，全国城镇登记失业人员共增加75.4万人。其中有11个地区属于失业增加型，有16个地区属于失业减少型，有2个地区属于失业无增减型。

“十五”时期，全国城镇登记失业人员共增加244万人。其中，有29个地区属于失业增加型，没有地区为失业减少，有1个地区属于失业无增减型。中部地区累计增加90.1万人，东部地区累计增加70.3万人，西部地区累计增加40.1万人（见附表2.5、2.6）。

七、结论与探讨：如何扩大各地区就业增长潜力

本文通过分析“九五”与“十五”两个时期的就业状况进行跨区域性的比较与评估，可以得到如下结论：

第一，国家发展与改革目标和政策直接影响各地区城镇就业结果与类型。

“九五”时期，中国政府改革的重点领域是国有企业，改革的基本方针是“下岗分流，减员增效”①。

“九五”时期，城镇就业有30个省份属于减少型，这意味着就业摧毁超过了就业创造而出现净减少，只有1个属于增加型（陕西省）（见表2.10）。

“十五”时期，国家明确提出，五年城镇新增就业和转移农业劳动力各达4000万人，城镇登记失业率控制在5%左右，作为“十五”时期宏观调控的主要预期目标之一。② 2002年党的十六大又进一步明确了扩

---

① 1997年党的十五大报告提出，要加快国有企业改革，实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程，形成企业优胜劣汰的竞争机制。见江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》。中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），第30页，北京，中央文献出版社，1999年。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，国家计委发展规划司：《国家“十五”重点专项规划》，第338页，中国物价出版社，2002年。

大就业是各级政府的发展目标,[①] 而后采取了一系列有利于扩大就业、缓解失业的政策措施。

"十五"时期,城镇就业有25个省份属于就业增加型,这意味着就业创造超过了就业摧毁,出现就业净增加;6个省属于就业减少型(河北、内蒙古、黑龙江、安徽、吉林、陕西)(见表2.10)。

第二,基于劳动力流动和市场自由竞争的非正规就业已经成为各地区新增就业、特别是城镇新增就业的主体,并且还在不同程度抵消了就业摧毁的部分(指国有、集体单位的就业减少数)。

"九五"时期,城镇非正规就业除重庆市外,其他30个省份全部属于增加型;"十五"时期,城镇非正规就业除了3个省份(陕西、河北、内蒙古),其他28个省份全部属于增加型(见表2.10)。我们还要看到,未来非正规就业的发展还具有很大的潜力,这是今后我国就业增长的主要渠道。

表2.10　31个地区就业变化个数("九五"和"十五"时期)

		增加型	减少型	无增减型
"九五"时期	人口	31	0	0
	总就业	16	13	2
	城镇就业	1	30	0
	非正规就业	30	1	0
	城镇登记失业人数 b	11	16	2
"十五"时期	人口	22	8	1
	总就业	30	1	0
	城镇就业	25	6	0
	非正规就业	28	3a	0
	城镇登记失业人数	29	0	1

注:a. 与"九五"时期相比,非正规就业减少的三个省区为中部的内蒙古、河北,以及西部的陕西。这三个省份在"九五"时期分别为中部和西部非正规就业排位最高的地区。与全国非正规就业平均增长率(12.9%)相比,减少程度并不十分突出(内蒙古-1.7%,河北-2.2%,陕西-3.4%)。b. 由于缺少相关数据,故城镇登记失业人数的统计在"九五"时期为29个省市(不包括西藏、重庆),"十五"时期为30个省市(不包括西藏)。

第三,各地区就业模式正在发生重大转变,即从正规就业向非正规

① 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,2002年11月8日,中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》(上),第23页,北京,中央文献出版社,2005年。

就业转变。从全国城镇就业结构来看，1995年非正规就业比重为19.6%，而正规就业比重为80.4%，属于正规就业主导型；到2000年非正规就业比重达到49.8%，开始发生重大转折；2005年又继续增加到57.9%，已经成为非正规就业主导型。从各地区城镇非正规就业状况看，“九五”时期有30个地区属于就业增加型，1个地区（重庆市）为就业减少型；“十五”时期有28个地区属于就业增加型，3个地区为就业减少型（见表2.10）。这反映了非正规就业是各地区的主要新增就业来源，与此同时，在正规部门新增就业方面的竞争将更加激烈，其本身也会促进正规部门就业竞争和市场竞争。

第四，劳动力及人口在全国范围内的流动已经改变了各省的人口增长模式，在“十五”时期有8个省份表现出人口负增长（重庆、四川、湖北、湖南、安徽、广西、河南、贵州）。人口流动的基本方向是中部地区向东、西部（主要是西北部）地区流动，这表明中国人口地区分布出现新的趋势，我国人口流动或迁移的速度在加快，规模在加大。**国家应该鼓励这种人口和劳动力的自由流动**，这既可以促进经济增长，又可以促进就业增长；既可以使流入地经济增长，也可以使流出地人民收入（特别是流动人口的家庭收入）增长。**在中国劳动力供给远大于需求的情况下，劳动力市场会愈来愈灵活，劳动力流动性会愈来愈大，创造就业岗位的机会和可能性就会愈大，当然就业竞争程度也会愈来愈激烈。**

第五，各地区在就业创造都有很大潜力。应该根据不同地区的具体情况，制定符合当地实际的综合就业战略目标，这包括总就业目标、城镇就业目标、非正规就业目标，以及农业劳动力转移目标。国家在考核各地区就业目标时，将对流入地为流动人口（如广东省已经吸收了2500万人）创造就业作为重要的政绩指标，予以鼓励和奖励对全国创造就业的贡献，以激励其正外部性和外溢性；对流出地为外出就业人员（如四川省已经输出外省1030万人）培训和就业服务为重要的政绩指标，[①] 予以鼓励和奖励，以激励其“搭车”战略，使其本地国民总收入大于本地生产总值。同时，**国家有关部门为当地创造就业提供有效的指导和监督，进一步打破地区劳动力市场的分割性和封闭性。这不仅是当地民生之需要，也是社会发展之需要，更是社会稳定之需要。**

---

① 四川省2006年1～9月份累计培训农民工278.6万人次，117.81万人获得相应证书。今年约有800万取得初级证书的农民工外出，占转移输出总数的45%，比去年提高10个百分点。与此同时，输出各种品牌型劳务人员45万人，比2005年增长近一倍。商务部网站。

附表 2.2　各地区人口变化状况（“九五”/“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期	高于全国平均增长率（≥0.91）	上海（3.01） 广东（2.33） 海南（1.73） 北京（1.64） 浙江（1.25） 天津（1.22） 福建（1.05）	山西（1.09）	新疆（2.17） 宁夏（1.55） 西藏（1.46） 青海（1.45） 贵州（1.38） 云南（1.23） 甘肃（0.96）
	低于全国平均增长率（<0.91）	江苏（0.73） 山东（0.66） 辽宁（0.45）	安徽（0.89） 河南（0.84） 内蒙古（0.76） 河北（0.73） 吉林（0.68） 湖北（0.64） 黑龙江（0.57） 湖南（0.53） 江西（0.42）	广西（0.90） 陕西（0.73） 四川（0.68）a 重庆（0.54）b
“十五”时期	高于全国平均增长率（≥0.63）	广东（3.59） 北京（2.54） 上海（1.62） 浙江（1.28） 海南（0.97） 天津（0.83） 福建（0.72）	江西（0.77） 山西（0.65）	新疆（1.68） 宁夏（1.47） 西藏（1.43） 青海（0.99） 云南（0.97）
	低于全国平均增长率（<0.63）	山东（0.55） 江苏（0.40） 辽宁（0.18）	河北（0.52） 吉林（0.25） 内蒙古（0.12） 黑龙江（0.07）	陕西（0.41） 甘肃（0.29）
	负增长		河南（-0.23） 安徽（-0.53） 湖南（-0.73） 湖北（-0.85）	贵州（-0.14） 广西（-0.38） 四川（-0.92） 重庆（-1.98）

注：括号中数据为各省人口增长率，单位:%。

a. b. 重庆市与四川省的人口变化量为 1997~2000 年平均增长率。

数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996），第 70 页，以及《中国统计摘要》（2006），第 41 页相关数据计算。

附表 2.3　各地区就业增长率变化状况（“九五”/“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期	高于全国平均增长率（≥1.2）	福建（1.2）	河南（3.5）	宁夏（2.4） 贵州（2.0） 西藏（1.6） 广西（1.2）
	低于全国平均增长率（<1.2）	广东（1.1） 山东（0.2） 浙江（0.0）	黑龙江（1.0） 安徽（1.0） 河北（0.4）	青海（1.1） 云南（1.0） 甘肃（0.4） 陕西（0.4） 新疆（0.3）
	负增长	海南（-0.1） 江苏（-1.1） 北京（-1.5） 辽宁（-2.3） 上海（-2.6） 天津（-3.7）	内蒙古（-0.2） 湖南（-0.3） 山西（-0.6） 江西（-1.2） 湖北（-1.5） 吉林（-3.0）	重庆（-1.1） 四川（-6.9）
“十五”时期	高于全国平均增长率（≥1.0）	北京（8.1） 上海（7.4） 广东（4.0） 浙江（3.5） 海南（2.5） 福建（2.4） 山东（1.9） 辽宁（1.8） 江苏（1.7） 天津（1.0）	江西（1.7） 湖北（1.3） 湖南（1.1）	甘肃（2.7） 西藏（2.6） 新疆（2.6） 青海（2.3） 宁夏（1.8） 贵州（1.6） 云南（1.4） 广西（1.3） 重庆（1.0）
	低于全国平均增长率（<1.0）		山西（0.8） 安徽（0.7） 内蒙古（0.5） 吉林（0.4） 河南（0.3） 河北（0.2）	陕西（0.8） 四川（0.7）
	负增长		黑龙江（-0.1）	

注：括号中数据为各省就业增长率，单位:%。

数据来源：根据《中国统计摘要》（2006），第 49 页，以及《中国统计摘要》（2001），高校财经数据库（infobank）上相应数据计算。中国统计出版社，相应各年。

附表 2.4 各地区城镇就业增长率变化状况（“九五”/“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期	高于全国平均增长率（≥4.0）			
	低于全国平均增长率（<4.0%）			陕西（0.9）
	负增长	福建（-0.1） 浙江（-0.4） 山东（-0.6） 广东（-1.1） 北京（-2.0） 江苏（-2.6） 海南（-3.7） 上海（-4.9） 天津（-5.7） 辽宁（-6.2）	安徽（-1.3） 河南（-1.4） 河北（-1.6） 内蒙古（-2.4） 山西（-3.5） 湖北（-4.1） 湖南（-4.2） 江西（-5.1） 黑龙江（-5.7） 吉林（-6.8）	云南（-0.3） 宁夏（-1.2） 广西（-1.6） 新疆（-1.9） 青海（-1.9） 贵州（-2.0） 甘肃（-2.7） 四川（-6.6）a 重庆（-8.4）a 西藏（-36.1）
“十五”时期	高于全国平均增长率（≥3.4）	北京（10.0） 浙江（8.8） 广东（8.4） 上海（8.0） 江苏（6.9） 福建（5.9） 山东（5.4）	江西（3.8）	西藏（6.9） 重庆（4.5） 四川（4.4） 青海（4.1） 云南（3.4）
	低于全国平均增长率（<3.4）	海南（2.1） 天津（0.8） 辽宁（0.4）	湖南（2.4） 河南（1.2） 山西（0.5） 湖北（0.5）	贵州（3.0） 宁夏（2.7） 新疆（2.5） 广西（2.1） 甘肃（1.2）
	负增长		吉林（-1.1） 安徽（-1.1） 黑龙江（-1.3） 内蒙古（-1.9） 河北（-2.1）	陕西（-1.0）

注：括号中数据为各省城镇就业增长率，单位:%。

a. 四川与重庆数据为 1997-2000 年计算所得。

数据来源：《中国统计年鉴》（1996），第 90 页；《中国统计年鉴》（2001），第 110 页；《中国统计年鉴》（2005），电子版（5~4）；《中国统计摘要》（2006），第 45 页。中国统计出版社，相应各年。



附表 2.5 各地区城镇非正规就业增长率变化状况（“九五”/“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期	高于全国平均增长率（≥10.7）a	江苏（22.0） 浙江（16.9） 辽宁（15.7） 山东（15.6） 上海（13.6） 天津（12.9）	内蒙古（21.4） 河北（18.8） 安徽（13.4） 河南（11.2）	陕西（26.0） 青海（24.2） 云南（15.5） 宁夏（14.9） 甘肃（12.0） 新疆（11.4）
	低于全国平均增长率（<10.7）	广东（9.0） 福建（6.4） 海南（4.5） 北京（0.7）	山西（7.2） 黑龙江（6.4） 湖北（5.6） 湖南（2.1） 江西（2.0） 吉林（1.8）	广西（7.6） 四川（6.2）a 西藏（4.8） 贵州（4.3）
	负增长			重庆（-1.6）a
“十五”时期	高于全国平均增长率（≥12.9）	北京（56.6） 上海（32.8） 江苏（27.0） 广东（17.5） 山东（15.2）	江西（16.8） 湖南（13.2）	西藏（22.7） 云南（19.7） 四川（19.7） 宁夏（17.7） 青海（15.9） 新疆（14.8） 重庆（14.2）
	低于全国平均增长率（<12.9）	浙江（12.4） 福建（11.5） 海南（9.2） 辽宁（8.5） 天津（8.0）	河南（10.8） 山西（10.5） 吉林（8.1） 湖北（4.9） 安徽（4.0） 黑龙江（2.3）	贵州（11.2） 甘肃（10.7） 广西（9.9）
	负增长		内蒙古（-1.7） 河北（-2.2）	陕西（-3.4）

注：括号中数据为各省城镇非正规就业增长率，单位:%。

a. 四川省和重庆市计算年限为 1997～2000 年平均增长率。

数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996），第 90 页，《中国统计年鉴》（2001），第 110 页，《中国统计年鉴》（2005），电子版（5～4），相应数据计算。中国统计出版社，相应各年。

附表 2.6　各地区城镇登记失业率变化状况（“九五”/“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期	低于全国平均水平（<3.1）	北京（0.7） 天津（2.0） 广东（2.5） 江苏（2.7） 上海（3.0）	山西（2.1） 河北（2.3） 河南（2.5） 江西（2.7） 黑龙江（2.8） 吉林（2.9）	云南（2.6）
	高于全国平均水平（≥3.1）	山东（3.3） 辽宁（3.6） 海南（3.7） 浙江（4.0） 福建（4.0）	安徽（3.2） 内蒙古（3.4） 湖北（3.4） 湖南（3.8）	重庆（3.4）a 广西（3.5） 新疆（3.7） 四川（3.8） 甘肃（3.9） 陕西（4.0） 西藏（4.1）b 青海（4.4） 宁夏（4.8） 贵州（4.9）
“十五”时期	低于全国平均水平（<4.1）	北京（1.5） 福建（2.3） 广东（2.8） 上海（2.8） 浙江（3.3） 山东（3.4） 海南（3.4） 天津（3.8） 江苏（3.9）	山西（3.0） 河南（3.1） 江西（3.5） 河北（3.7） 吉林（3.9）	甘肃（3.2） 陕西（3.6） 青海（3.7） 新疆（3.7） 广西（3.8） 云南（4.0）
	高于全国平均水平（≥4.1）	辽宁（5.7）	安徽（4.1） 内蒙古（4.2） 湖北（4.2） 湖南（4.2） 黑龙江（4.5）	重庆（4.1） 贵州（4.1） 宁夏（4.4） 四川（4.4） 西藏（4.5）b

注：括号中数据为各省城镇登记失业率，单位:%。

a. 重庆数据为 1997－2000 年四年数据的计算平均值。b. 西藏数据，“九五”时期为 2000 年数据，“十五”时期为 2002 与 2004 年两年数据的平均值。

数据来源：《中国劳动统计年鉴》（2000），第 86 页；《中国劳动统计年鉴》（2001），第 71 页；《中国统计年鉴》（2003），电子版（5～36）；《中国统计年鉴》（2006），电子版（5～28）。中国统计出版社，相应各年。

附表 2.7 各地区城镇新增登记失业人员变化状况（“九五”／“十五”时期）

		东部	中部	西部
“九五”时期（全国：75.4）	减少	福建（-1.9） 海南（-2.1）	内蒙古（-4.6） 安徽（-3.4） 黑龙江（-3.2） 河南（-2.7） 湖南（-1.7） 河北（-0.1）	四川（-13.1） 甘肃（-9.0） 贵州（-6.4） 陕西（-5.0） 广西（-4.3） 青海（-4.1） 云南（-3.8） 新疆（-1.8） 宁夏（-1.7）
	增加	广东（0.2） 北京（1.1） 浙江（1.6） 山东（2.7） 上海（5.7） 天津（7.2） 辽宁（8.3） 江苏（9.2）	山西（2.3） 江西（5.9） 湖北（8.0） 吉林（10.3）	
“十五”时期（全国：244.0）	增加	天津（1.2） 海南（1.4） 广东（4.3） 山东（5.4） 福建（5.8） 浙江（7.2） 北京（7.3） 上海（7.4） 江苏（11.2） 辽宁（19.2）	山西（4.6） 吉林（4.6） 内蒙古（5.1） 黑龙江（6.0） 江西（6.1） 河北（10.4） 安徽（11.3） 河南（11.6） 湖南（14.3） 湖北（16.0）	新疆（0.1） 宁夏（0.6） 青海（1.8） 甘肃（1.9） 贵州（1.9） 四川（3.5） 云南（6.2） 重庆（6.8） 广西（7.2） 陕西（10.1）

注：括号中数据为各省城镇登记失业人员变化数，单位：万人。

由于缺少相关数据，故城镇登记失业人员变化统计不包括西藏省，以及重庆“九五”时期的数据。

数据来源：《中国劳动统计年鉴》（2001），电子版（2～3）网上数据（http://www.molss.gov.cn/gb/zwxx/2005-12/02/content_96127.htm）；《中国统计年鉴》（1996），电子版（4～21）网上数据（http://www.stats.gov.cn/ndsj/information/zh1/d211a）；《中国统计年鉴》（2006），电子版（5～28）。中国统计出版社，相应各年。

加快西部开发的新思路[①]

一、21 世纪中央第一号重大决策

1999 年 6 月江泽民总书记在多次考察西部地区之后，明确提出“加快开发西部地区，是全国发展的一个大战略、大思路”。加快西部开发已经成为中国决策者的强烈共识，2000 年元月由朱镕基总理召开的西部地区开发会议对如何开发西部做出战略部署。**这是中央在 21 世纪的第一号重大决策，将直接影响中国发展前景，也为世界各国投资者，包括港澳台投资者提供了一个极其明确的信号。**

为什么在新世纪之初中央做出这一重大决策呢？本文作一简要的背景介绍。

中国是一个极其特殊的社会，人口众多、地域辽阔、地区发展不平衡，是世界上地区差距最大的国家之一，这是中国国情的基本特征之一。90 年代以来，东西部发展差距迅速扩大，这是中央决策的基本的深层次背景。

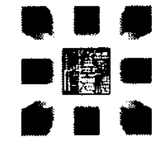
第一，人均 GDP 相对差距迅速扩大，“九五”期间扩大趋势更为明显，主要是由于东、中、西三大区域间差距扩大。

中国的地区差距经历了三个阶段：第一阶段为建国初期—1978 年，各地区人均 GDP 相对差距呈波动式上升趋势；第二阶段为 1978—1990 年，80 年代上半期各地区人均 GDP 相对差距明显下降，下半期下降幅度渐缓；第三阶段为 90 年代，这一差距重新加速扩大。

改革以来，东部、中部和西部三大区域内人均 GDP 省际差距不同程度的缩小，而三大区域之间的差距不断扩大，90 年代更为明显。

西部省份（除新疆外）处于低收入水平。最穷的地区是贵州，1998 年贵州人均 GDP 仅为全国人均水平的 36.3%，属于极低收入地区（指人均 GDP 小于全国人均水平 50%），在 90 年代与东部发达省区的相对差距

① 发表于《国情报告》2000 年第 9 期，2000 年 1 月 31 日。温军博士等参与了该项研究。



迅速扩大。1990 年上海与贵州人均 GDP 之比为 7.3 倍，1998 年已扩大至 12.1 倍，广东与贵州人均 GDP 之比也由 3.0 倍扩大到 4.8 倍。贵州人均投资额仅相当于全国人均水平的 33%，贵州人均地方财政支出仅相当于全国人均水平的 59.2%，农民人均纯收入仅相当于全国人均水平的 61.7%。不仅各省之间差距甚大，在一个省内部差距也很明显，占贵州总人口一半的 48 个贫困县人均 GDP 仅相当于全国人均水平的 22.5%，人均财政支出仅相当于全国人均水平的 27.2%，人均固定投资额仅相当于全国人均水平的 10.8%，是中国极端贫困的地区，也应当成为西部地区开发的“重中之重”。

第二，各地区人类发展指标在世界排序位次发生很大变化，多数西部省份处于较后位置。中国不仅存在明显的经济发展差距，而且还存在各地区人类发展差距。根据联合国计划开发署（UNDP）《1999 年中国人类发展报告》提供的数据，1997 年上海的人类发展指标在全世界 174 个国家和地区中排在第 25 位，北京第 27 位，天津为第 30 位，广东为第 34 位，辽宁为第 37 位，浙江为第 40 位，江苏为第 41 位，福建为第 44 位。而西部地区的省份大多处于较后位置，最低的是西藏，排在第 147 位，贵州为第 137 位，青海为第 135 位，甘肃为第 129 位，云南为第 126 位，宁夏为第 124 位。该署 1997 年《人类发展报告》列出了世界上三个人类贫困指标地区差距十分显著的国家，中国排在巴西和印度之前，位居首位，其中沿海地区这一指标为 0.18，北京为 0.10，相当于智利、新加坡等极低人类贫困指标国家，在 78 个发展中国家中排在第 5 位，西部地区高达 0.44，其中贵州约为 0.55，相当于索马里等极高人类贫困指标国家，在 78 个发展中国家中排倒数第 5 位。因此开发西部的宗旨是“富民”，向贫困宣战，使广大城乡贫困人口脱贫，促进人类发展是西部开发的基本任务。

第三，知识发展相对差距十分显著，知识资源严重不足已成为西部发展的最大瓶颈，不同地区的各类资源禀赋不同，这对各地区的发展方向产生深刻影响。

我们发现，有如下结果：一是东西部人均自然资源丰裕程度差异甚大。相当部分中西部地区矿产资源十分丰富，例如山西人均 45 种矿产资源潜在价值相当于全国人均水平的 4.9 倍，内蒙古为 4.7 倍，宁夏和青海为 3.2 倍，四川为 2.5 倍，云南为 1.4 倍，黑龙江和新疆为 1.3 倍。

而东部沿海地区（除辽宁外），均属于我国资源匮乏地区（人均矿产资源水平低于全国人均水平的50%，共有9个省市）和资源不足地区（人均矿产资源水平相当于全国人均水平的30%，为2个省），其中福建、浙江、上海人均矿产资源不足全国人均水平的10%，是我国矿产资源极其匮乏的地区。

二是除山东、广西外东部沿海地区知识资源十分丰富，例如北京知识资源相当于全国人均水平的6.1倍，上海5.3倍，天津2.8倍，广东2.1倍。而大多数中西部地区均属于知识资源低水平地区，其中西藏仅相当于全国平均数的32%，贵州38%，青海44%，云南49%，宁夏54%，内蒙古57%，这些省区都属于少数民族地区。

三是各地区对不同资源的丰裕程度有较强的依赖性。这有点像克鲁格曼“新贸易理论”的核心思想“路径依赖”。一般而言，矿产资源匮乏的省区更多地依赖于开发利用其丰富的知识资源，同时开放程度高充分利用国际资源和国际市场；而矿产资源丰富的省区则依赖于开发利用其丰富的矿产资源，同时开放程度低利用国际资本和国际贸易能力低下。因而矿产资源匮乏、知识资源丰富的地区大多属高收入组，相反的矿产资源丰富而知识资源匮乏的省区大多属低收入组或中下收入组。在计划经济或资源供给不足的条件下，矿产资源丰富是中西部地区发展的基础，但在市场需求发生急剧变化的情况下，矿产资源开发又成为包袱。

四是西部发展的最大瓶颈是知识资源匮乏。对现有知识资源利用能力低下，因而西部开发的未来方向应从主要开发自然资源转向开发人力资源和知识资源，使知识要素成为加快发展的最重要的要素，同时成为推动改革的重要要素。

中央作出实施西部大开发战略的直接原因是领导人“西行”，基于对中国国情深入调查和深刻认识所作出的重大决策。从1993年以来以江泽民总书记为首的政治局常委在全国31个省、市、自治区调研超过300次，其中大部分时间到中西部调研。他们对于中国地区发展不平衡性和差异性不仅有深刻的理性认识，更多的则是亲身经历的感性认识，使他们强烈地意识到必须把加快西部发展摆到更加突出的位置，已到了非解决不可的地步。

由此可知，**加快西部开发是国家领导人在新世纪作出的首要的政治承诺，有助于抑制地区发展差距进一步扩大，进而逐步缩小地区发展差**

距；有助于推动整个中国经济的发展，从而带动周边地区和国家的发展；有助于中国政治上长治久安，保证中国在市场转型中避免出现前南斯拉夫国家解体的社会悲剧。

二、加快西部开发具有重大意义

江泽民主席在谈到加快西部开发的意义时明确指出，不失时机地实施西部大开发战略，直接关系到扩大内需，促进经济增长，关系到民族团结、社会稳定和边防巩固，关系到东西协调发展和最终实现共同富裕，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

从当前来看，开发西部有利于扩大内需，进一步促进中国经济增长。西部地区地域广大，人口将近三亿，具有巨大的发展潜力，也是一个巨大的潜在消费品市场。目前有效需求不足，从地域分布来看，主要是西部地区居民消费需求不足，消费增长率大大低于东部和中部地区，1996~1998年期间，东、中、西部地区社会消费品零售总额增长率分别为13.1%、14.2%和6.9%。从地区间工业制成品供给角度看，许多西部省区60~70%的主要消费品来源于东部地区。加快西部开发就是首要提高三亿西部人民的收入水平，刺激广大中低收入居民消费需求，也会扩大东部制成品输出，从而为国民经济发展提供广阔的空间和创造巨大的市场。正像朱镕基总理所说，开发西部一定会像前20年东部沿海地区率先发展带动了中国经济持续快速发展一样，将为东部和中部地区提供巨大的市场与发展前景，有利于促进全国经济的更大繁荣。

从长远来看，开发西部有利于民族团结、社会稳定、边防巩固，有利于东西部协调发展，是一个全局性的重大发展战略，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的社会意义。西部地区是我国少数民族居住比较集中的地区，始终是中华民族重要的组成部分；这些少数民族拥有自己独特的语言文字和宗教信仰，具有丰富的民族文化的多样性，也是中华民族文化的重要组成部分。加快西部开发主要是加快西部少数民族地区的经济发展和社会发展，只有各民族共同富裕，才能够形成统一的国内大市场，又通过经济联系、贸易往来、信息沟通、文化交流，政治与经济的相互依赖性越来越强，文化与社会的相互融合性越来越强，从而增强整个中华民族的凝聚力。

从国内外经验教训看，加快西部开发逐步缩小地区差距具有重要的

政治意义。众所周知前南斯拉夫分裂战乱已长达10年，并演化为国际性事件。导致前南斯拉夫分裂的原因是各方面的，它是国内外各种错综复杂矛盾不断积累激化的结果，是经历了从“量变”到“质变”的过程，除了长期积累的民族矛盾和近期公开的民族冲突之外，还有两个致命性的政治经济原因为前南斯拉夫分裂埋下祸根：一是中央汲取财政能力不断下降，中央财力过小，占财政总收入比重只有20%，地方财力过大，占财政总收入的80%，但在各共和国之间分布极不平衡；二是地区发展差距不断扩大，地区矛盾和民族矛盾不断激化，最富的地区斯洛文尼亚共和国与最穷的科索沃自治省，人均GDP相对差距由1985年的5.0倍到1988年扩大为7.5倍。这两个因素又是相互联系、相互影响、相互作用，是一个恶性循环过程：中央财力下降使得中央无力实行财政转移支付，实现地区均衡发展，地区间差距进一步扩大；地区差距扩大又导致中央财力下降，富裕地区不愿多交税，而贫困地区又认为中央不公平，不仅激化了中央与地方的矛盾，而且也激化了地区与地区之间的矛盾。实际上中国的地区差距比前南斯拉夫更明显，即使在同一省内有些地区内部差距也超过了前南斯拉夫的情形。1994年6月我在中央党校讲课前对来自全国省地级干部进行的“省地级干部如何看待地区差距”问卷调研中，得到的结果令我十分吃惊。当问到“您认为地区差距过大可能带来的最坏结果是什么?”时，有84%的人认为“将导致社会不稳定”；有16%的人认为可能会出现“国家分裂”；却没有人选择“社会分配不公平”这个答案。1995年6月我在全国人大干部培训中心对127名少数民族自治州、自治县干部进行的同一个问卷调查，结果有6.5%的人认为“将导致社会分配不公平”，有81.5%的人认为“将导致社会不稳定”，有12.0%的人认为将导致“国家分裂”。这表明，大多数干部认为中国地区差距过大将危及中国社会稳定，有少数干部还认为将产生极严重的政治后果。因此，是否解决日益扩大的地区差距问题，不仅要从经济增长的角度观察问题，而且还要从政治稳定和社会稳定的角度观察问题。

从地缘政治角度看，西部地区地处内陆边陲，与许多国家接壤，是通向东南亚、南亚、中亚以及欧亚大陆的重要通道，也是我们从这些地区获得战略性资源与物资，向西开拓制成品出口市场的主要地带，同时对确保国家西部安全具有重要的战略地位。

从我国人民生存环境角度看，西部开发对于改善和保护西部地区乃

至全国生态环境具有极其重要的屏障作用。西部地区是我国长江、黄河等主要大江大河的发源地，也是我国重要的生态环境屏障和水源保护的特殊地带，但是数千年来无数次的战乱、灾害和人为破坏，以及建国以来大规模的垦殖与开发，西部地区的自然环境不断恶化，水土流失十分严重，人类生存环境越来越恶劣，自然灾害频率不断加剧，不仅对西部地区构成威胁，乃至对大江大河中下游地区构成长期性的洪水威胁。1998年长江大洪水就是一个典型的例子。如果黄河的生态水被用尽，不仅会造成黄河常年断流，而且会在中下游形成大量的泥沙淤积。这里的生态环境状况好坏直接关系到中华民族生存与发展，长江、黄河、珠江等是典型的全国性公共物品，其上游生态环境一旦受到破坏，就很难治理甚至不可逆转，这不仅使当地无法持续发展，而且直接影响中下游地区的经济发展。因此，西部大开发不能以资源大开发为中心，以环境大破坏为代价，应以生态环境建设为中心，以合理开发和利用水资源为重点，以治理大江大河为重大工程，采取以工代赈方式创造更多的就业机会。

三、实施西部大开发战略时机基本成熟

早在20世纪80年代中期，当时担任中央总书记的胡耀邦同志就提出了开发大西部的设想，包括退耕种草、种树。但当时西部地区绝大多数人口还处于绝对贫困状态，国家经济实力和财政能力不足，显然当时开发西部是不现实的。“七五”期间规定“要加速东部地区的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极作好进一步开发西部的准备”，而后中央提出了加快沿海地区发展战略。“八五”计划提出“要继续贯彻沿海地区经济发展战略，努力发展外向型经济”，由于沿海地区经济增长率大大高于西部，西部在八五时期与东部之间的发展差距进一步拉大。这引起中央的高度关注，在九五计划明确提出了“坚持区域协调发展，逐步缩小地区差距”的重大方针。1998年在实施扩大内需方针时，国家进一步加大对中西部的投资力度。1999年江泽民总书记更加明确了实施西部大开发的构想，并于当年开始进行实施。

如果说20年前加快东部沿海地区发展与开放是邓小平同志为首的第二代领导人作出重大的举措的话，现在决定加快西部大开发与对外开放则是江泽民同志为首的第三代领导人在进入21世纪首先作出的重大决策。做了

我们多年想做不能做、没机会或没有能力做的事情，如果我们不能抓准机遇或错失机遇，不仅对西部人民无法交代，也将会犯下历史性错误。

进入21世纪实施西部大开发战略的时机基本成熟，条件基本具备。

首先，经过20年的改革开放，我国综合国力不断增强，提前实现了第二步战略设想。1995年我国GDP总量达到了1980年的4倍，预计到2000年将超过6倍。

我国经济已经进入下中等收入阶段。按实际购买力平价计算，1978年我国人均GDP相当于世界人均水平的22.3%，属于低收入国家，到1995年提高到51.1%，[①]预计到2000年提高到60%左右，已属于下中等收入国家；到2015年将接近世界人均水平，而后进入上中等收入国家。

从总体上看，东部沿海地区进入了发展良性环境，实现“自我投资、自我积累、自我增长”。若按实际购买力平价计算的人均GDP美元值，许多沿海省市已经属于中等收入水平和较高人类发展水平地区（人类发展指标大于0.8)，可以率先基本实现现代化。例如上海1997年实际人均GDP为14471美元，人类发展指标为0.877；北京分别为9405美元和0.867；广东分别为5860美元和0.843。仅广东省内珠海、深圳、广州、佛山等市实际人均GDP（包括外来暂住人口）分别为10545美元、9112美元、8925美元、7088美元。这些地区已率先加入经济全球化进程，不仅获得大量外国直接投资，而且还开拓了广阔的国际市场。因此中央转向支持西部地区加快发展是在情理之中。

20年西部的较快发展，已经具有了进一步发展的基本条件：劳动年龄人口比例高、消费人口比例高、收入水平不断增长；基础设施初具规模，建立了纵横交错的交通网，较为方便的通讯网；有了一支可观的科技人才队伍，这些都为加快西部大开发奠定了物质基础和人力资本条件。

有利的和平的国际周边环境为西部对外开放提供了良好机遇。加入WTO之后，将促进西部进一步对外开放，并为争取优先开放内部市场，充分利用周边市场创造更好的条件。

西部地区作为工业化的后来者具有后发优势：获取全球和全国知识，引进和扩散先进技术，可以在某些方面实现跨越式的发展。例如信息服务业、旅游业、环保产业、技术咨询服务业。**利用“无形财富”，获得**

---

① 麦迪逊，1998年。

学习效应，同时也不必重蹈东部发展中环境污染的覆辙，注重发展和利用环保友好型技术，发展低能耗的产业。

国内统一市场正逐步形成，东西部之间互为市场、相互促进，加快西部开发，不仅可以进一步扩大内需和市场需求，而且可以发挥中国的巨大的“市场效应”和规模经济效应，促进国内分工、产业分工与专业化。东部发展有助于吸纳中西部地区劳动力，例如 1998 年仅广东东莞市吸纳外地劳动力近 190 万人，相当于本地劳动力的 2.2 倍，当年经邮局向外汇款达 110 亿元；又如 1997 年深圳市外来暂住人口为 270 万人；1997 年三角洲 12 个市外来劳动力在 1300 万人左右，大部分来自于中西部省区。随着沿海地区土地、劳动力、能源价格不断上升，劳动密集性产品的比较优势逐渐下降，会进一步促进劳动密集型产业和产品向中西部转移，吸引各种国内外投资者。

国家已经具有财政能力支持西部发展。近年来财政收入占 GDP 比重已出现上升趋势，中央关税收入大幅度增长（1999 年高达 81%）；国家加大财政转移支付力度；各部委着手建立西部开发专项基金；国家已制定支持和吸引外国直接投资的各种政策；国家加大了对西部的投资力度，1996～1998 年期间东、中、西部固定投资增长率分别为 10.4%、15.2% 和 16.9%。今后 10 年国家将投资 1000 亿元，在长江上游、黄河上中下游实施造林绿化工程。

四、西部开发面临严峻挑战

九五期间东西部地区发展差距还在扩大，今后若干年还可能进一步发展。

国内市场结构变化和全国性结构调整的挑战。从农业方面看，连续 5 年粮食丰收，每年供给量大于需求量 4500 万吨，过剩率 8%～9%，2000 年全国粮食产量目标为 4.9 亿吨，比上年低 2%；棉花总产量目标为 320 万吨，比上年低 16.4%。目前国家粮食库存量已累计达 2.5 亿吨左右，农民家庭储存量大约 3 亿吨左右，社会总库存已达 5 亿吨以上，相当于一年的总产量。中国的棉花库存量达 500 万吨，相当于世界棉花总库存量的一半。从工业方面看，1996 年煤炭总产量达近 14 亿吨，实际生产能力在 15 亿～16 亿吨，1999 年全国煤炭量控制在 10.3 亿吨，2000 年限产目标为 9 亿吨以内，过去两年全国已关闭小煤矿 3 万处，今年还

将关闭2万处。目前我国粗钢生产能力1.9亿吨，实际生产量为1.1亿吨，2000年全国钢产量比上年减少2000万吨，其中“关小”500万吨，淘汰落后150万吨，压长增短550万吨，总产量不超过1.1亿吨，钢材产量为限产目标1亿吨。

加入WTO，对东部是机遇大于挑战，对西部是挑战大于机遇，会对西部地区造成更大的冲击和诸多不确定性与风险。

从国际经验看，资源开发导向型国家的经济增长慢得多。[①]许多分析家曾预测，原料储备最大、土地产品最多的国家将成为最为富足的国家。实际上最富裕的国家常常是自然资源极其贫乏而人力资本富裕的国家，如日本、新加坡。[②]这是因为资源性产品需求弹性低，易受外部市场需求变化冲击的严重影响，也会产生严重的环境污染，造成经济增长的不稳定性。同时也损害了其他产业部门出口的竞争力。[③]

国家和西部各地区“九五”计划提出了以资源开发为主的发展战略，但是这一战略受到严峻挑战。国家“九五”计划纲要五项中重大措施有四项与资源开发相关：加强中西部地区资源勘查，优先安排资源开发和基础设施建设项目，逐步增加财政支持和建设投资；调整加工业的布局，引导资源加工型和劳动密集型的产业向中西部地区转移；理顺资源性产品的价格，增强中西部地区自我发展的能力；改善中西部地区的投资环境，引导外资更多投向中西部。

西部各省区“九五”计划发展思路的重点也是实施发展能源和原材料工业的资源导向型战略。例如青海提出“加大资源开发力度”，宁夏提出促进资源密集型为特色的产业结构逐步转向资源、技术为特色的产业结构，甘肃将资源开发型产业作为工业建设的重点。除陕西外，各省区均将能源、原材料工业作支柱产业；如甘肃是石油化工、建材；宁夏是冶金、煤化工；青海是电力、盐化石油、天然气化工。客观上这种发展战略和主导支柱产业选择对这些地区加快经济发展，缓解全国性能源，原材料短缺状况具有重要的作用，因而也形成了比例过高的以能源与原材料为主的工业结构，例如1997年甘肃采掘和原材料工业产值占工业总产值比重的59.6%，青海为70.6%，宁夏为52.5%，新疆为63.8%，而

① 亚洲开发银行，1997年。

② 达尔·尼夫主编：《知识经济》，中文版，珠海出版社，1999年。

③ 亚洲开发银行，1997年。

全国平均仅为28.8%。[①]**但是"计划赶不上变化"，当前国内外经济形势新的变化对西部工业发展和资源导向的发展思路产生了出人意料的深刻影响，对实施开发资源导向的传统工业化发展战略构成越来越大的挑战。**[②]

全球能源原材料价格下跌不利于西部资源开发。亚洲金融危机不仅使世界经济增长率和贸易增长率大幅度下降，而且出现大量生产能力过剩，需求锐减，导致国际市场各类非能源产品、能源产品价格大幅度下跌。根据世界银行按主要商品名义美元价格统计，非能源产品价格指数增长率由1997年2.2%变为-16.5%，金属和矿产品由1.2%变为-15.4%；能源产品由-6.9%进一步下降为-28.5%，累积下降了26个百分点；制成品出口产品1997年为-5.1%，1998年为-3.8%，累积下降了8.7个百分点。**西部地区的能源和原材料产品在国际市场上不具竞争优势，也不具出口比较优势，随着沿海地区大量进口石油、天然气、铁矿等资源性产品，将导致石油化工、钢铁、有色金属等原材料工业，进一步向沿海地区集中，原来所设想的"西电东送"或"西油东输"大打折扣，西部在全国市场需求中的资源优势将大大下降。**

西部地区的许多采掘业和原材料企业处于停产、半停产甚至关闭的状态，大型水电站和火力发电也面临生产能力过剩的窘境。**如果"十五"计划仍然实行以开发资源为主导的发展战略，不仅不能带动整个西部的经济发展，反而成为西部发展的沉重包袱，即债务包袱、亏损包袱、下岗失业包袱。**

西部地区自然生态环境脆弱，大规模过度开发资源，或者处理不当、保护不力，就可能引起更大范围的资源破坏和环境污染，一旦遭到破坏，很难自然恢复，而且还会对黄河、长江、澜沧江中下游20多个省区的生态环境产生重大影响。**目前西部地区正在进入人口不断增长，经济较快发展，自然资源大规模开发阶段，但是普遍存在"边开发、边破坏、边治理、边污染"的现象，资源破坏的代价超过了资源开发的收益，环境污染的速度超过了环境治理的速度，是"得不偿失"的大开发。**

西部开发面临着诸多限制因素和复杂的矛盾：大部分地区生态环境

---

① 国家统计局编：《1997年工业统计年报》。

② 魏后凯："新形势下中西部工业化战略再探讨"，引自孙准主编：《对话"十五"——中国中长期发展战略再审视》，经济科学出版社，1999年1月。

相当脆弱且日益恶化，西北严重缺水，西南可利用的土地资源严重短缺，农民收入水平十分低下；改革开放进程相对滞后；国有经济比重过高，国有企业转制十分困难，市场竞争能力差，亏损面大；城乡差距十分显著；内部地区发展不平衡十分突出。

从根本上调整发展思路，是西部应对各类挑战的最好办法。

五、加快西部开发需要新思路

江泽民总书记在去年6月考察西北地区时指出，“在发展社会主义经济的条件下，加快开发西部地区要有新的思路，充分考虑国内外市场需求的新变化，按客观规律办事。”如果说若干年前政策争论的焦点是要不要调整地区发展战略，要不要实施加快西部开发战略，那么现在的政策争论焦点是西部大开发的内涵是什么？如何加快西部大开发？

1.21世纪全球新的综合发展观

21世纪需要新的综合发展观（World Bank，1999），这个框架着眼于全面的发展、长远的发展（超过10~15年），寻求把国家发展的社会的、结构的、人类发展方面与宏观经济分析放在同等重要的位置，作为一个整体考虑。社会结构方面是指廉价、高效的政府，有效的法律体系和司法系统，组织良好、监管有力的金融体系，良好的社会安全网；人类发展方面是指教育发展、科学和技术发展，知识传播，为落后国家或地区赶超先进国家或地区提供了可能性；物质方面是指提供干净水和排污设施，寻求足够的、可靠的和适当价格的能源，提供道路、交通和通讯，没有现代通讯便不能战胜贫困、不能提供平等和机会，保持环境，保护民族文化持续发展。

2. 为何东西部地区经济增长差异甚大

投资于人力资本、社会资本、无形资本的收益大大高于投资于自然资源开发、物质资本和有形资本的收益。不同的发展战略和政策会导致不同经济发展成果。改革初期，西北5个省区人均GDP均高于福建人均GDP水平，其中青海人均GDP水平高于广东人均GDP水平，但是1998年广东和福建人均GDP相当于西北各省区人均GDP的1.7~3.5倍。资本投入增长率的差异性并不是造成各地区经济增长率差异性唯一的因素。实际上新疆人均资本存量（按1978年不变价格计算的固定资产净值存

量）增长率高于广东，青海和宁夏与福建大体相当，只有甘肃和陕西低于福建。有形物质资产投入差异性的解释作用仅占19%，其余大部分原因直接或间接归因于知识、信息、教育、技术等无形因素的影响。因而仅靠增加有形资本投入或以开发自然资源为主的投资不可能缩小西部与沿海地区的发展差距。

3. 东西部发展差距首先是知识差距、教育差距、技术差距和信息差距

缩小东西部发展差距，首先要缩小知识发展差距。事实上靠政府有限的投资开发自然资源，不仅不能缩小东西部差距，反而会进一步扩大这一差距。东西部发展差距的来源不在于西部资本投入以及自然资源开发不足，而是对知识资源和人力资本投入开发过少。

政府应从对硬件投资为主转向对软件投资为主。投资有两类：一类是“硬件”投资，是指对厂房和设备的投资，按国内投资率看，中国高达40%以上，是世界上国内投资率水平最高的国家；另一类是“软件”投资，是指保证一个国家或地区长期发展并能提高国际竞争力的投资，例如公共教育、R&D、公共卫生、公共机构等方面。恰恰中国在这方面投资大大低于发达国家，也低于不少发展中国家。西部地区提高硬件投资主要途径是通过引入竞争机制，开放各类市场来吸引国内外投资者，创造良好的投资环境和公平竞争环境。

政府应从竞争性行业、盈利性的投资和项目中撤离出来，如制造业、电讯服务业、电力生产、石油和天然气开采、输送、化工等，转向对软件投资。国家集中有限的财力办大事，这个大事的核心就是投资于软件、教育、科技、卫生、计划生育等。邓小平同志说过，中央集中财力物力办大事。**但是他从来没说过只办大项目。人民民生问题就是大事，例如计划生育服务，娃娃受教育，老百姓获得公共卫生医疗服务、饮用清洁水就是大事。**根据我们研究，人口素质上去（指儿童入学率提高一个千分点），人口数量下来（指人口增长率下降1个百分点），这一上一下就可以使人均GDP增长率提高0.6～1.2个百分点。所以，**我们要从原来办大项目这个思路转变到办大事这个思路。**我们认为，**投资于教育、投资于知识、投资于科技是最有效果的，回报率也是最高的。**

当中央已经作出重大决策之后，现在关键性的问题是如何加快西部开发，西部开发应确定什么样的新思路。首先需要反省过去几十年西部

开发战略的经验与教训，特别是以政府投资为主开发自然资源导向转向以国内外厂商投资为主市场导向开发自然资源，政府转向人力资源开发和人力资本投资；其次西部发展也不可能重蹈过去20年东部沿海发展的思路；西部开发所面临的国内外市场环境发生了明显的变化，从利用一种资源、一个市场，应转向充分利用两种资源、两个市场，利用开放带动开发，**避免“高增长、高消耗（资源）”“大开发、大破坏（生态）”，“先污染、后治理”，以生态建设为中心，建立资源节约型生产体系。**西部开发不可能按计划经济模式来搞，开发西部不仅需要全国援助，中央支持，发挥政府的作用，而且更需要发挥市场机制的作用，促进各类要素向西部流动，利用政府与市场的不同作用和互补作用。

为此，必须确定面向21世纪的新的发展战略。**西部开发的宗旨是：富民为本，以人为中心，投资于人民，促进人类发展。**

六、西部开发五大战略

知识发展战略、人力资源开发战略、可持续发展战略、优先开放战略、加快结构调整战略。这五大战略是一个综合发展战略，它们之间具有互补性，一个战略有效实施，有助于其他战略实施。

第一，知识发展战略

西部地区最稀缺的资源是知识资源。开发西部应优先扩大全体全民获取、吸收交流知识的能力，提高他们的知识资产和信息能力。

1. 加速发展各类教育，扩大全体公民吸收知识的能力

设立国家教育西部专项基金，增加中央财政援助，向西部地区雪中送炭。在三到五年内普及基础教育；加速普及中等教育，开办与农业和农村工业化发展相关的中等职业教育；开放高等教育市场，大力发展高等教育和高等职业教育；发展电视教育、网络教育、虚拟大学等跨区域的开放式大学；对少数民族学生实施教育基础教育金额免费，中等和高等教育减免费等特殊政策；支持北大、清华等重点大学利用远程教育、专业培训、教师培训、干部培训等方式，优先为西部提供教育与培训服务；支持大学生、研究生假期利用下乡实践，传播知识。

2. 加速科技体制改革，提高本地区科技创新能力

建立多元化的R&D体制，允许各类机构公开竞争政府科技项目；鼓

励科技人员跨地区合作，联合研究与开发，申请专利，技术扩散，学术交流；鼓励产业界与学术界联合研究和开发；大幅度提高政府对 R&D 的投入；鼓励企业增加对 R&D 的投入；确定 R&D 投资优先领域，鼓励知识创造财富，技术创造财富，知识与技术创新，增强人民福利；实施以购买和利用高新技术为主的高新技术发展策略；充分利用海外和外地原籍人才资源，鼓励东部人才短期或不定期为西部发展服务；设立国家科技西部专项资金，支持中央科研、大学科技力量为西部知识创新、知识普及服务；设立国家技术改进、技术创新西部专项资金，举全国之力帮助西部技术创新和技术转移。

3. 加快通讯设施建设，扩大民众交流知识与信息的能力

进一步提高广播与电视覆盖率；加快电信业开放，大幅度降低城乡电话入网费和使用资费，提高电话、移动电话普及率，1999 年深圳市电话普及率已达 63.6%，移动电话普及率为 31%，而不少西部地区电话普及率还不及 5%。电话普及率提高一个半分点，人均 GDP 增长率可提高 0.52 个百分点；对少数民族家庭实行免费或低费入网；对小城镇、边远地区、山区和各类学校提供通讯与电脑网络专项补助，加快电脑、因特网普及率，鼓励城乡居民、学校、机构、企业上网实现爆炸式增长及信息传播。提倡国家及重点大学图书馆、国家及部委信息中心优先向西部开放，利用网络提供信息、图书资料。

第二，人力资源发展战略

西部地区最大的资源是人力资源。开发西部应当实行人力资源开发战略。

1. 千方百计扩大就业，降低失业率

把扩大就业、降低失业率作为各级政府最优先的发展目标和核心政策；积极发展劳动密集型产业；促进私营和个体经济的发展；鼓励非正式和非正规就业，扩大就业覆盖面，创造更多的就业机会；促进农村劳动力转移，鼓励农村劳动力区域流动。世界银行《2020 年的中国》报告研究表明，农业劳动力转移可提高 GDP 增长率一个百分点。据美国经济学家盖尔·约翰逊估计，1997～2030 年中国农业劳动力将以每年 3% 的速度下降，每年创造 1480 万非农业就业机会。每年农民工外出劳务收入大大高于国家各类扶贫投入，成为重要的收入来源。增加中央对西部地区的财政转移支付，优先建立社会保障体制，为下岗职工、失业者、退

休者提供社会安全网。

2. 投资于人民健康、为全体人口提供基本卫生服务

国家设立西部公共卫生专项资金，使其达到公共服务卫生最低标准；加强母婴保健工作；对少数民族贫困生育母亲产前检查、分娩服务实行免费；政府对医院的补助应转向对贫困人口的补助；优先帮助西部地区重建农村合作医疗体系；提倡全国医科大学学生下乡实践和城市医生短期下乡服务；优先帮助西部地区解决农村人口饮用水设施，并作为扩大内需的重点项目。

3. 鼓励少数民族人口计划生育，提供更为方便的公共服务。

控制人口增长是西部少数民族地区社会发展的优先目标。我们发现，人口增长率下降1个千分点，人均GDP增长率可提高0.36~0.59个百分点；对少数民族家庭实行计划生育免费服务；建立和健全农村计划生育社会服务体系；加强对育龄妇女计划生育知识的传播和教育；增加国家对西部地区计划生育经费专项投入，逐步达到GDP的1.5‰。

4. 实施城乡反贫困计划，扶贫到户

将城市反贫困行动列入“十五”计划；农村把扶贫到户、扶贫到村作为反贫困的指导原则；优先解决贫困人口吃饭问题，提高他们购买食物的能力；鼓励生存条件极端恶化的农户移民开发，积极鼓励农村剩余劳动力劳务输出；加大对非贫困县的贫困人口的财政援助；帮助返贫困农户提高收入水平；对少数民族贫困户、农村高龄老人和儿童等贫困群体予以特别援助并增加社会援助标准；改善贫困村贫困户的基本生产条件；进一步增加对西部扶贫资金，改革扶贫资金分配和使用方式，发挥NGO的作用。在逐步解决“收入贫困”过程还应逐步解决“人类贫困”和“知识贫困”问题。

第三，可持续发展战略

1. 水资源合理利用与节水，保证可持续发展

水资源短缺已经成为直接影响西部地区（主要是西北地区）可持续发展的因素，例如在近20年，青海境内的黄河入水量已减少了23.2%。改变大水漫灌的传统农业用水方式；确保生态用水不容超采；稳定现有绿洲规模和耕地面积，发展节水灌溉农业；强化流域的水资源统一管理，充分利用市场机制；实行多样化的利益补偿机制；大量减少农业用水，

适当增加非农业用水。大力开发西南水力资源，充分利用这种洁净能源。

2. 以生态建设为中心

西部地区是我国生态环境最脆弱的地区，大部分地区森林覆盖率十分低下。例如青海仅为0.35%，新疆为0.79%，宁夏为15.4%，甘肃为4.33%。建设和保护以绿洲为中心的生态环境建设，实行了封山绿化，保护植被，发展植草业；严禁在大江大河源头上游地区进行森林砍伐，国家财政专设大江大河源头及上游生态环境保护与建设专项基金；实行"一退二还"、以工代赈；朱总理提出"退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包"的方针。陕西、甘肃、宁夏已率先实施这一重大工程。

3. 保护城市环境

采取严厉措施治理西部城市大气污染，强制改造电厂污染源，强制使用无铅汽油，强制实行无尘建筑施工；以"大扫除"方式关闭一批污染严重企业，财政不予补贴，银行不予贷款；取消对煤炭生产、运输、消费的各类补贴；大力开发能源，例如四川、宁夏开发天然气，青海开发太阳能家用电源、暖棚养畜养禽技术、保温温室，减少污染型能源（主要是指煤炭）使用量；披露环境污染信息，鼓励公众参与；优先在西部城市开放环保市场，鼓励国内外投资者发展环保产业；组织市民植树种草，绿化城市，加强城市园林、风景名胜的绿化；建立环境资源补偿金制度。

第四，优先开放战略

目前西部地区既存在发展的动力不足，缺乏新的投资来源和技术来源，又存在改革的动力不足，形成各种既得利益集团，缺乏竞争机制和淘汰机制。因此，加快西部大开发，需要积极吸引外资，不在于实行减免税等优惠政策，关键是要在市场准入方面实行优先开放，建设开放型的经济。首先向开放国内市场，进而面向国际市场开放，要充分利用进入WTO的过渡期，在西部地区将一些长期保护、高度垄断、已形成既得利益的部门优先开放。例如：优先开放金融、保险、电信、石油勘探开发、天然气开发、计算机制造、电力生产等部门；采取收购、改组、改造、结盟或转让股权或资产等多种形式，鼓励、吸引内外资进入西部参与资源开发和能源、交通、通讯等基础设施建设；鼓励外资投向高技术产业、环保产业等新兴产业；进一步放宽对外资企业的外资比例、国产

化比例、外汇平衡等方面的限制；外资投产企业在境内贷款与国内企业享受同等待遇。简化外资审批程序，除少数特种行业外，大部分行业应将审批制改为登记制和备案制，为外商提供优质服务，提供制度功能，从而降低投资者和企业的外部成本和交易成本，减少它们在市场竞争中的各种风险和不确定性。促进国内统一市场形式，促进各种要素自由流动，有助于利用西部的比较优势。鼓励国内各类企业出口，对一等进出口规模的企业赋予外贸经营权，进一步简化出国和进出口环节管理手续。利用西部边境线长，相对邻国仍具有竞争优势，充分利用边贸，进一步对东南亚、南亚、中亚地区开放发展经贸关系。

第五，结构调整战略

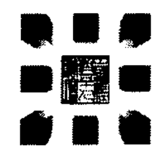
1. 加快农业和农村经济发展是“富民”政策的主要途径

粮食基本自给、区内基本平衡。大力发展人工软草和畜牧业、肉食、奶制品加工业。也就是要发展劳动密集型、较高附加值和较高商品率的农业。西方国家农业排序是：奶牛、肉牛、猪、鸡。1997 年中国猪肉产量已占世界总量的 29%，人均产量超过世界人均水平，但是奶制品仅占 1.3%，仅相当于世界人均水平的 1/15。要大力发展家庭或专业化养牛。目前全国从事畜牧业劳动力已达 8000 万人，畜牧业收入已占农民现金收入的 50% 左右。西部地区在发展畜牧业方面具有很大潜力。调整棉花、糖料、烟叶等经济作物播种面积，提高品质和附加值，大力发展具有高附加值、比较优势的特色农业，大力发展乡镇企业。

2. 调整资源开发战略

西部自然资源丰富，这是一个基本事实，这里不是要不要开发资源，而是由谁来决定开发资源？谁来投资来开发资源？怎么开发资源？今后西部地区开发资源应由资源导向转向市场导向的开发战略，从国际市场和国内市场的分工中重新定位；西部地区今后不是有什么资源开发什么资源，而应是有什么市场开发什么资源；不应是仅由政府直接开发资源（包括能源），而是鼓励国内外投资者开发资源，政府为他们提供良好的投资环境和基本服务并降低交易成本和投资风险；西部资源开发不应当是保护市场，维持国有企业的垄断地位，必须开放市场，让市场的主体即国内外的投资者，根据市场变化，赢利水平和生产供给的周期以及供求平衡来决定开发。

对战略性资源（如石油）实行保护性开发，加强对天然气的勘探、



开发和输送；大型工矿城市由“资源立市”模式，发展服务型为主的新型城市。

3. 调整传统工业，促进产业、产品结构升级

根据市场需求，发展农产品加工业；控制黑色、有色冶炼和加工规模；利用高新技术改造传统制造业；对军工企业进行战略性抢救和改组；按照市场经济办法，使企业成为工业发展和结构调整的投资主体；鼓励国内优势企业兼并、重组、结盟本地企业。

4. 发展新兴产业，实行“跳跃式”发展策略

尽管西部地区相对落后，且以传统的工农业为主，但是在发展21世纪新兴产业方面可以采取“跳跃式”发展策略，不必等到发达之后再来发展新兴产业，要实行高起点、高标准、高技术、高水平加速发展未来支柱产业。

加强基础设施建设和城市基础设施建设；大力发展特色旅游业，应成为战略产业和支柱产业；优先对内外开放旅游业配套设施建设；发展环保产业；发展信息和电信服务业，电子商务成为新的经济增长点和居民消费热点；发展金融、保险业；发展教育、卫生医疗、文化、娱乐、媒体、出版等新兴服务业；发展城市社区服务业。

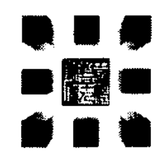
5. 加强基础设施建设，实行商业化管理原则

开发西部要先行发展交通运输基础设施。铁路国道和航路本身具有超越地方主义性质，不仅在政治上具有保证国家统一的作用，而且在经济上对形成国内统一市场、促进国内经济一体化与专业分工具有重要作用。

优先加强公路和高等级公路建设，每百万人口公路里程数每提高一个百分点，人均GDP增长率提高0.82个百分点；已建成公路要能“畅通无阻”。加强铁路干线建设，提高单位里程客货运量。开放西部民航市场，鼓励与国内优势企业重组、联盟，大幅降低运价，支持旅游业发展。进一步加强天然气管道干线建设。

改革现行“一刀切”的中央与地方公共投资分配制度，有区别地规定地方配套资金比例，原则上人均GDP相对于全国人均GDP水平愈低的地区，地方配套资金比率越低，反之则反。开辟多种资金渠道，例如发行长期建设国债，优先使用国政府、国际金融组织优惠贷款，

允许并鼓励国外和国内投资参股、人股或融资参与重大基础设施项目建设。允许项目投资者获得铁路、国道等沿钱土地使用权及房地产开发权。向国内外投资公开拍卖已建成的基础设施产权和使用权。所有重大工程项目及设备一律向国内外招标，强化其管理。参照国际通行作法，建成之后按合同方式运作机制，政府不再作为公共基础设施的直接经营者。



东北老工业基地经济转型与开放[①]

一、背景：中国的“东西差距”与“南北差距”

10年前（1993年）我从美国耶鲁大学经济学系作博士后回国之后，在从事中国地区差距研究时就注意到我国存在的两大差距：一是东西部差距，即指东部沿海与中西部之间的差距；二是南北差距，是指华南、华东沿海地区与华北、东北之间的差距。我们的研究发现，东西差距要大于南北差距，从解决或缓解中国地区发展差距的角度看，则是优先提出和解决东西差距，然后有条件适时解决南北差距。

南北差距的特点不同于东西部差距。改革初期东三省人均GDP不同程度地高于全国人均水平，而后相对于全国人均水平是“先下降、后有所上升”。其次是广东、福建、江苏、浙江人均GDP从低于东三省（只有江苏低于吉林），先后超过了东三省，我们把前者成为“追赶”，后者相对前者称为“落伍”。

在1978年时，辽宁人均GDP相当全国人均GDP水平179%，黑龙江人均GDP相当全国人均GDP水平149%，吉林人均GDP相当全国人均GDP水平100.5%。但到1992年辽宁已降为162%，黑龙江将为110%，吉林大体不变。2002年辽宁人均GDP相当全国平均数的163%，黑龙江人均GDP相当全国平均数的128%，吉林人均GDP相当全国平均数的104%（见表2.11）。1978～1999年黑龙江省人均GDP年平均增长率为4.83%，每14年才能实现人均GDP翻一番，在全国31个省市中处于倒数第2位，而同期东部沿海地区如广东、浙江、福建等地区都是每7年就实现人均GDP翻一番。结果表明，在80年代到90年代初，他们的人均GDP相对全国平均数是下降的，但到90年代以后，相对全国平均数略有上升，特别是90年代后半期。

---

① 作者曾在2003年6月到9月期间，先后受吉林省委（6月13日）、黑龙江省委（9月11日）、沈阳市委市政府（9月16日）之邀，结合吉林省、黑龙江省、沈阳市的具体情况，就东北老工业基地的经济转型与调整改造做过三次报告会，该部分是讲座整理稿的缩减版。

第二、相对于沿海地区，特别是南部沿海地区和东部沿海地区，1978年东北三省人均GDP高于浙江、江苏、广东和福建，但是到了2002年浙江、江苏、广东和福建人均GDP都先后超过辽宁，并明显高于黑龙江和吉林（见表2.11）。我经过多年的研究，把中国的地区差距问题概括为“一个中国，四个世界”，北京、上海等地区经济社会发展水平已经达到了世界发达国家的水平，属于第一世界；像辽宁等省份处于中上收入水平，属于第二世界；黑龙江的经济社会发展水平要好于广大西部省份，处于中下收入水平，属于第三世界；而中西部地区省份则属于最贫穷的地区，还处于低收入水平，属于第四世界。

表2.11　东三省人均GDP相当于全国人均水平（1978～2002）　单位:%

地区	1978年	1990年	1999年	2002年
辽宁	178.6	165.0	162.6	162.5
吉林	100.5	103.2	107.5	104.1
黑龙江	148.8	121.0	105.9	128.0
浙江	87.3	122.9	193.1	207.2
福建	72.0	93.3	150.3	168.9
广东	97.8	135.3	190.3	186.4

1978～1999年数据是按1978年各地区不变价格计算，胡鞍钢主编：《地区与发展——西部开发新战略》，北京：中国计划出版社，2001，附表3；2002年数据为现价计算，国家统计局编：《中国统计摘要（2003）》，北京：中国统计出版社，2003年，18，25。

从劳动生产率的角度看，根据世界银行最近一项研究（见表2.12），1978年时东北地区劳动生产率还高于东部地区，约高出67%，到1995年东部地区开始超过了东北地区，到2001年东部地区劳动生产率已经高出东北地区10%。

表2.12　四大地区劳动生产率比较（1978～2001）　单位：元

年份	东部	中部	西部	东北
1978	1023	717	712	1709
1979	1087	764	758	1696
1980	1174	793	783	1723
1981	1221	814	759	1685
1982	1287	865	810	1709

续表

年份	东部	中部	西部	东北
1983	1381	930	866	1865
1984	1550	1046	972	2076
1985	1735	1169	1091	2219
1986	1833	1221	1139	2323
1987	1995	1303	1225	2602
1988	2234	1402	1336	2827
1989	2266	1440	1353	2924
1990	2304	1452	1254	2921
1991	2527	1526	1318	3042
1992	3012	1744	1453	3343
1993	3708	2029	1658	3909
1994	4223	2248	1799	4109
1995	4402	2316	1862	4260
1996	5488	2832	2145	4855
1997	6074	3123	2323	5214
1998	6872	3502	2558	6003
1999	7561	3759	2754	6636
2000	8310	4050	2989	7369
2001	8920	4468	3272	8063
年增长率（%）	9.9	8.3	6.9	7.0

注：按不变价格计算。

资料来源：Xiaobo Zhang, and Kong-Yam Tan, 2003. "Factor Market Integration Across Sectors and Regions: Implications for Economic Growth in China", The Workshop on National Market Integration by the World Bank and Development Research Center, Beijing, September 6.

南北差距相对东西差距要小的多，具有不同的性质。前者是在高于全国人均水平上的差距，后者是在高于与低于全国人均水平之间的差距。解决这两大类不同地区差距需要有一个通盘的战略性的考虑。自 1999 年 6 月中央决定实施西部大开发战略后，实际上中央已经开始考虑到振兴东北老工业基地的问题。2002 年在党的十六大报告中提出要支持东北地区加快结构调整，支持以资源开采为主的城市和地区接续产业发展。从今年 3 月份以来，作为新一届政府逐渐考虑振兴东北老工业基地的问题，作为重大决策提出。我是在 4 月 9 日参加温家宝总理主持的经济专家座谈会上亲自听到他谈到这一战略设想。在非典时期（5 月底 6 月初），温家宝总理先后视察了沈阳、鞍山、本溪等老工业基地，就已经公开提出

振兴东北落工业基地的基本思路。

温家宝总理代表党中央、国务院明确提出振兴东北老工业基地是中央作出现代化建设的重大战略布局，可以视为继西部开发战略决策之后第二大战略决策，对东三省来说这是一次大的发展机遇。面对这样一次发展机遇，我们必须讨论并明确以下几个问题：振兴的目标是什么？这与原来的目标有什么不同？振兴的指导方针是什么？主要任务是什么？都有哪些重点领域？

二、如何看待中央的重大决策

温家宝总理早在5月底6月初先后视察了辽宁老工业基地时就分析了振兴老工业基地具有5个方面重大经济意义和政治意义。这里我谈一谈自己的体会和看法。

第一，有利于促进地区经济协调发展。本届新政府的施政特点是“协调发展”。正如温家宝总理所言，经过若干年的高速增长之后，现在越来越感到需要协调发展。他提出了四大协调发展：一是农村和城市的协调发展；二是地区之间的协调发展；三是经济和社会的协调发展；四是人与自然的协调发展（温家宝，2003年6月17日）。我认为四大协调发展战略时符合中国国情的，也是第二代发展战略。所谓第一代发展战略是邓小平同志在1978年党的十一届三中全会之后提出来的，主要是加快发展、不平衡发展，如让一部分地区、一部分先富裕起来（邓小平，1978）①；1988年明确加快实施沿海地区发展战略（李鹏，1988）②，1992年邓小平“南巡”之后又加快了东南沿海地区的对外开放；第二代发展战略则是全面发展、协调发展、可持续发展。实际上从1995年党的十四届三中全会首次提出“坚持地区协调发展，逐步缩小地区差距”方针；1999年6月江泽民同志经过“两行”之后首

① 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一切向前看》，1978年12月13日，《邓小平文选》第二卷，第152页；邓小平：《目前的形势和任务》，1980年1月16日，《邓小平文选》，第二卷，第258~259页，北京，人民出版社，1994. 邓小平：《各项工作都要有助于建设中国有特色的社会主义》，1983年1月12日，第三卷，第23页，北京，人民出版社，1993，《江泽民文选》，第二卷，340~347，北京，人民出版社，2006年。

② 李鹏：《政府工作报告》（1988年3月25日），见中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（上），160~162，北京，人民出版社，1991年。

次提出“西部大开发”战略,[1] 并于2001年正式实施，已经体现了地区发展思路从不平衡发展转向地区协调发展。

我们把全国31省、市、自治区的人均GDP放在世界206个国家或地区考察和对比，我们可以发现“一个中国，四个世界”，或“一个中国，四个收入组”。例如：上海、北京为世界高收入组，人均GDP国际美元（实际购买力评价）居世界第49位和第64位，人口占全国总人口比重为2.2%。第二个世界是指上中等收入组，例如天津、浙江、广东等，人口占全国总人口比重为21.8%。第三个世界是指下中等收入组，例如山东、黑龙江、河北等，人口占全国总人口比重为21.76%。第四个世界是指低收入组，例如内蒙古、甘肃、贵州等，人口占全国总人口比重为50.57%。

如同解决东西差距一样，当我国综合国力明显提高、经济实力不断上升、中央财力有所增强、对外开放新格局形成之后，不仅要着手解决东西差距，也要开始着手解决南北差距问题。使各地区既发挥自己的比较优势，融合到全国经济一体化和统一大市场中去。各地区协调发展是今后中国经济发展与社会发展的主题之一。

第二，有利于增强国民经济活力和发展后劲。目前长江三角洲、珠江三角洲和环渤海经济圈已经成为中国经济增长的三大增长极。仅长三角、珠三角GDP占全国总量的30%，出口额占全国总量近2/3（64.4%），已经进入了经济增长的良性轨道，“自我投资、自我积累、自我发展”，也加入了全球价值链，形成中国经济增长、投资增长（包括外国直接投资）与贸易增长的三大发动机。东三省将成为我国的第四增长极。东北地区经济总量占全国GDP的11.33（见表2.13），是我国重工业基地、汽车基地、石油基地、木材基地和商品粮基地（见表2.14），各方面条件还是相当不错，有巨大的发展潜力，可以视为今后中国经济增长的新的增长极。同时，中国同日、韩、俄三国贸易自由化已经被提上了议事日程，这将为东三省成为中国的第四增长极提供良好的契机。由于东三省在经济转型遇到暂时的困难，如果国家能够帮助老工业基地振兴和转型的话，就会产生新的经济增长点、新的投资来源和新的消费来源，也会大大促进整个中国经济的增长。

---

① 江泽民：《不失时机地实施西部大开发战略》，1999年6月17日。

表 2.13　　东三省占全国 GDP 比重（1978～2002）　　单位:%

地区	1978 年	1992 年	1995 年	2002 年
辽宁	6.36	5.33	4.78	5.33
吉林	2.28	2.11	1.93	2.19
黑龙江	4.87	3.56	3.44	3.81
合计	13.51	10.9	10.15	11.33

资料来源：胡鞍钢、王绍光、康晓光：《中国地区差距报告》，沈阳：辽宁人民出版社，1995 年；国家统计局编：《中国统计摘要（2003）》，北京：中国统计出版社，2003 年，24 页。

表 2.14　　东北地区主要指标及占全国总量比重（2001）

指标	全国总计	东三省	东三省占全国比重（%）
总人口（万人）	127627	10595	8.30
从业人员（万人）	73025	4829	6.61
职工人数（万人）	10792	1605	14.87
GDP（亿元）	97315	10627	10.92
工业增加值（亿元）	42375	5320	12.55
固定资产投资（亿元）	37214	3080	8.28
地方财政收入（亿元）	7803.3	740	9.48
地方财政支出（亿元）	13134.6	1475	11.23
粮食（万吨）	45264	5999.5	13.25
肉类（万吨）	6334	672.8	10.62
原煤（亿吨）	11.6	1.12	9.66
原油（万吨）	16396	6934.9	42.30
木材（万立方米）	5035	993.3	19.73
钢（万吨）	15163	1953	12.88
汽车（万辆）	234.2	62.5	26.69
社会商品零售额（亿元）	37595	4140.6	11.01
进口额（亿美元）	2435.5	122.4	5.03
出口额（亿美元）	2661.0	141.8	5.33
实际利用外资额（亿美元）	468.4	52.7	11.25
国际旅游收入（亿美元）	177.9	7.9	4.44

资料来源：国家统计局编：《中国统计摘要（2002）》. 北京：中国统计出版社，2002 年。

第三，有利推进国有经济布局和结构调整。由于历史的原因，在建国之前东北三省没收了国民党政府控制的“国有企业”，建国初期“一

五计划”时期，确立了优先发展重工业的指导方针，特别是要从发展原材料、机械、能源等入手。[①] 为此集中了全国人力、物力、财力，也包括苏联的大量援助，大规模兴建东北工业基地。“一五”期间重点建设106个民用企业布置在东北地区有50个。[②] 到1960年东北地区经济总量占全国GDP的18.0%，工业占23.0%，而后不断下降，1980年分别为14.3%和16.2%（见表2.15），也形成了特有的国有经济比重高和重工业比重高的两大特征，前者是所有制结构特征，后者是产业结构特征。例如在1978年时辽宁和黑龙江国有经济占工业总产值比重高达84%和83%，吉林为79%。从投资角度看，辽宁和黑龙江为国有经济占投资总量比重高达98%，吉林为85%。随后20多年的经济改革，市场化因素增加，非国有经济的迅速发展，使这些地区国有经济的比重有所下降，但是仍明显高于沿海地区，另一方面国有经济竞争能力有所改善，但是还是不如其他经济成分，重新进行国有经济布局战略性调整，进一步扩大非国有经济发展空间，这些举措都有助于提高国有经济的国内竞争力和国际竞争力。

表2.15　东北地区主要经济指标及占全国总量比重（1960～2000）

	1960年	1980年	2000年
GDP	18.0	14.3	10.0
工业总产值	23.0	16.2	9.8
农业总产值	9.4	10.7	9.4

资料来源：丁四保．“克服“东北现象”的出路探讨”．深圳综合开发研究院主办：《脑库快参》，2003年第20期。

根据樊纲、王小鲁等人计算，1999年黑龙江非国有经济发展指数为2.26，在全国排倒数第三位（其他为青海0.66，新疆为－0.03），而浙江为9.98，广东为9.23，福建为8.91，江苏为7.90。他们发现，非国有经济发展指数与GDP增长率呈正相关，这表明非国有经济迅速发展有助于加速经济增长。这是东北老工业基地振兴的必由之路，与此同时加快国有经济的改革与调整。

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），北京：中共中央党校出版社，1991年，290～291页．

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），北京：中共中央党校出版社，1991年，298页．

从产业结构看，东三省第二产业比重高，如1978年辽宁为70.9%，这差不多是世界上最高的比重，黑龙江为61.0%，吉林为52.4%，都不同程度地高于全国平均数（48.6%）；在工业结构中，重工业比重高，采掘业比重高，而增加值比率过低，是一种独特的比较畸形的工业结构。改革以来这种工业结构有了明显的变化，但是本质上还是以重工业、采掘业为主的传统工业模式，振兴老工业基地不是继续扩大和延续这一模式，而是要转变为新型工业化模式，也就是说，振兴老工业基地到底是主要"改旧城"呢？还是主要"建新城"？这是一个机会成本的比较问题，要认识到哪一种方式更有利于促进老工业基地长期的发展。

第四，有利于提高我国产业和企业的国际竞争力。东北工业基地的辉煌时期黄金时期是在50~60年代，堪称国家工业化的发源地或重要基地。当时（50年代）东三省拥有8%左右的全国总人口和地域面积，拥有25%以上的工业产值，43%的铁路里程。[①] 当时特定环境条件下，由于中国受到西方国家的封锁，也不能参与国际竞争，与国际市场联系不大，国有企业不受内部和外部竞争压力，同时也为国家创造了巨大的财富和税收。随着不断的开放和参与国际竞争，东北老工业体制的弊端和结构问题日益明显表现出来，不进行改革的企业就不具有竞争力，不具竞争力的企业就早晚被市场竞争所淘汰。

第五，有利于维护社会稳定。东北地区处在建国以来经济结构调整的关键时期，涉及的人群最大。仅辽宁从1995年以来正规部门主要是国有单位、城镇集体单位减少在岗职工400万~500万人，这在世界各国经济结构调整中也是十分少见。仅黑龙江省贫困人口就达373万人，占总人口的10%。[②] 结构调整从来都是一个创造性摧毁过程，一方面创造了新的企业、产业、部门、活动领域，另一方面又大量地摧毁原有企业和工作岗位。经济结构调整正是这两种力量"此消彼长"剧烈变化的过程。经过调整后各类企业的竞争力有明显提高，但其付出的代价也是巨大的，出现了大量下岗、分流、公开失业，城市贫困人口激增。这早就引起中央和国务院的高度重视，不仅要帮助东三省进行结构调整，还要建立社会保障体制，保持社会稳定。过去几年中央决定在辽宁试点，力图在东北地区建立符合市场经济体制的社保体系。

---

① 丁四保：《克服'东北现象'的出路》，《脑库快参》，2003年，NO.20。

② 《光明日报》，2003年8月15日。

我认为中央这一决策是正确的，也是及时的。因为东三省有良好的工业基础、人力资源基础，集中在东北三省打个大仗，正如温家宝总理所言，可以见效快，从战略上看是重要的一着棋。我曾在6月的国情报告中建议在即将研究和制定“十一五”计划中要制定一个“振兴东北老工业基地专项规划”，如同在制定“十五”计划中制定的国家“西部开发总体专项规划”。

需要指出的是，东北一直在全国经济格局中占有重要的位置，是我国经济增长的第四极。1978年东三省GDP占全国GDP总量在13.5%，1992年下降至10.9%，2002为11.33%（见表2.13）。还不能说东北是从辉煌走向没落，而是在全国经济总量比重是先下降后上升。从人口规模来看，2002年东三省总人口为10715万人，占全国总人口比重的8.3%，相当于两个多韩国总人口，是一个很有发展潜力的消费市场。许多日本、韩国企业都非常羡慕这一邻近的大市场。

从近几年来看，东三省经济增长率高于全国平均增长率，在全国经济总量的比重是呈先上升趋势，也可以认为这是振兴的重要标志。当然全国31个省市自治区都处于经济快速增长或经济起飞阶段，只不过不同地区之间经济增长率是有差异的，但差异性已经不像80年代和90年代上半年那么显著而已。

三、宗旨是以富民为本

1. 新的发展观

正确制定振兴黑龙江东北老工业基地的战略，必须要树立新的发展观。21世纪的发展问题，已经在世界范围内发生了观念和战略的重大转变，即确立了综合的发展观和新的发展战略。这一转变旨在维持生态系统承载能力之内生活的同时，不断改善人类的生存条件，提高人类的生活质量。

传统发展观把发展的目的简单理解为提高GDP，以“物”为中心，是单纯以追求GDP增长为核心的“增长优先”战略。但是，发展并不等同于增长，发展意味着整个社会的变革，即促进各种传统关系、传统思维方式、传统生产方式、传统生活方式朝着更为“现代”的方向转变的变革过程。

新的发展战略，是以“人”为中心的发展战略，是以追求生活条件

改善、生活质量提高为核心的发展战略，其目的是扩大人们的就业机会、增强人们的发展能力、发展机会，其手段是大力开发人力资源，保护民族文化多样性，实现可持续发展。因此，新的发展战略不是单一目标的发展战略，而是一个多层次综合目标体系的发展战略；不是一个单纯追求经济增长的发展战略，而是追求社会经济全面发展的综合战略；不是一个仅仅寻求促进生态环境保护的发展战略，而是促进民族文化保护与创新、促进人类发展和社会转型的发展战略，更是一个促进经济增长与社会全面进步统一发展的战略。

2. 发展的宗旨仍然要以富民为本

党中央和国务院决定支持东北老工业基地调整改造，是继沿海开放、西部开发之后又一重大战略决策。东北老工业基地振兴的目的不是要搞几个工业基地，不是惠及少数几个部门，而是惠及全体人民，**其宗旨仍然要以富民为本，投资于人民，为人民谋福利，增加工作岗位，提高人民收入，保持社会稳定，推进东北地区社会经济的整体发展水平，全面建设小康社会，进而为基本实现现代化奠定良好的基础。**

这就需要明确振兴东北的发展目标，就是经过十几年或几十年努力建成一个经济繁荣、社会进步、安居乐业、绿貌碧水的美好家园，也要努力创建国内市场竞争力和国际新型产业基地、建立全面开放型经济、形成我国国民经济新的重要增长区域。

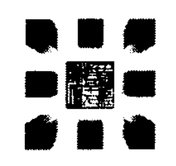
3. 坚持协调发展方针

要坚持温家宝总理提出“四个协调”，即城乡协调发展，地区之间的协调发展，经济和社会的协调发展，人与自然的协调发展。

我认为，**振兴老工业基地要有新思路，振兴的核心或关键首先在于经济转型与经济结构调整，其次是思想解放与全面开放，再有是保持社会稳定和创造就业，最后是从黑色发展转向绿色发展。**

四、关键在于经济转型

经济发展是一个经济体（国家、地区或企业）不断转型的过程。所谓转型是指从传统工业化模式转向新型工业化模式；从资源、资本驱动的工业化转向技术、知识驱动的工业化，也包括利用丰富的劳动力驱动的劳动密集型工业和服务业；从全球或全国市场低附加值到中



附加值，再到高附加值；从技术类型的低技术到中技术，再到高技术。

这里存在一个所谓发展路径依赖问题，即一旦形成了某一种发展路线，就产生一种锁定效应，自我强化效应，难以改变，难以变革，也难以创新。

通常经济发展有四个阶段：要素驱动阶段、资本驱动阶段、技术驱动阶段和创新驱动阶段。中国目前已经进入了第二阶段，主要体现在初级产品出口的比重下降。而资源丰富的黑龙江省仍然处于要素驱动阶段，没有完成向资本要素、技术要素驱动的转移，因此，振兴的关键在于转型，而且必须是主动转型。

经济发展不仅是一个经济持续增长过程，也是一个经济不断转型过程。由于历史的原因，东北老工业基地，尽管已经在不断转型，但转型的速度相对缓慢，相对滞后，也相对困难，相对艰巨。

许多企业和地区（城市）是以自然资源开发为导向型的，所谓原字号产业，如原粮、原木、原油、原煤、原材料，又形成原字号工矿城市，如钢都、煤都、油都、林都，这些城市形成了单一的以自然资源、能源或原材料为主的产业结构，城市因资源开发而兴，也因资源枯竭而衰，没有能够及时的调整、改造与转型。

温家宝总理在谈到振兴老工业基地时特别强调要有新思路。我在2002 年 1 月底去出生地鞍钢调研时就提出东三省老工业基地、老工业企业要加快转型。[①]

过去几个世纪人类发展与现代化实质就是不断转型，从农业社会转向工业社会，又从工业社会转向服务业社会。在过去 20 年又发生新的社会转型，即向知识社会转型。所谓向知识社会转型，无论是一个国家，还是一个地区，无论是一个企业，还是一个社会，无论是一个人还是一个家庭，无论是农业社会还是工业社会，都可以向知识密集型、技术密集型、信息密集型方向转变，即便是一个农民也要更多的使用知识、技术、信息，或者说比以往更密集地使用已经创造出来的知识，发明出来的技术，传播出来的信息。

作为以传统工业为主的东三省和企业同样也有条件、有机会、有能力向知识密集型社会、知识密集型产业、知识密集型企业转型。美国北

① 胡鞍钢：《思想解放与企业全球化》，发表于《国情报告》，2002 年第 22 期，2003 年 3 月 7 日。

卡罗拉州是美国森林覆盖率最高的一个州，但它同时也成为了全美最大的家具生产基地，黑龙江省同样是中国重要的木材基地，但在附加价值高的木材加工产业和家具产业上却要远远落后于森林资源不如自己的广东、浙江等省份。这告诉我们，东北老工业基地的振兴，需要加快经济转型的步伐，并且要有意识地不断转型。

五、解放思想，对内开放和对外开放

1. 振兴东北老工业基地要解放思想

要进一步解放思想，思想解放是一场真正的革命，它改变了长期以来在计划经济体制下所形成的旧文化、旧习惯、旧思维方式和管理方式，解放思想就是打破这些传统的精神束缚，解放人的创造力，解放人的生产力。

我们发现东三省的人力资本水平（辽宁、吉林、黑龙江 15 岁以上人口平均受教育年限分别为 8.38 年、8.26 年和 8.25 年）都不同程度地高于浙江（7.02 年）和广东（8.04 年），也明显地高于浙江温州地区人口平均受教育年限，但是人的观念、人的思想解放的程度，特别是市场经济意识、自由竞争意识都远不如浙江温州人。温州人可以走遍全国、全世界，吃苦耐劳，具有创业精神、冒险精神、竞争精神，不断地创造财富、积累财富；而在东三省许多长期在国企或国有单位的职工、干部的意识仍然相对保守、相对落后、相对封闭，这本身就束缚了企业、个人、单位的发展。许多人具有劳动能力，也存在就业机会和岗位，但是缺乏劳动意愿“等、靠、要”，等分配、依靠国家，伸手要收入，不断地转移财富、消耗财富。不同的发展观念会有不同的发展结果。

解放思想是振兴老工业基地的重要条件。温家宝总理指出，加快东北等老工业基地调整、改造和振兴，最重要的是必须进一步解放思想，做到发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，工作要有新举措。在指导思想上要着力推进体制创新和机制创新，消除经济发展和调整改革体制障碍，形成新的经济增长机制；坚持主要依靠市场机制，正确发挥政府作用（2003 年 8 月 3 日）。

黑龙江省委宋法棠书记提出来，全省各级机关、各个部门、各类公务人员，都要真正解放思想，理解改革、支持改革，做改革的动力，不做改革的阻力（2003 年 8 月 8 日）。

著名经济学家萨克斯提出一个观点叫 Ideas，翻译过来是“主意”，

但是它的意思更为广泛，包括思想、概念、主意、知识可以表述和无法表述的、精神等等。他的模型是指新的 Ideas 来自于旧的 Ideas，他认为经济增长和 Ideas 是成正比的，在经济学上叫报酬递增，传统的经济学理论看中资本，但资本投入是报酬递减。他认为经济增长正好是两个模型的综合。

我将这个模型作了改进，增加两类重要变量：一是人口变量，即人口越多产生的 Ideas 就越多，当然并不是所有人能产生 Ideas，只有那些具有创造性、受过专门训练、具有人力资本的人才能产生 Ideas；二是开放变量，越是开放，外部输入 Ideas 越多，产生本地的 Ideas 可能性越大；反之，闭关自守固步自封产生新的 Ideas 机会越少。中国作为一个人口大国，产生新的 Ideas 还具巨国规模效应，特别是利用现代化信息和媒体可以使 Ideas 就像精神原子弹一样迅速传播扩散，并转化为物质原子弹，从而促进经济增长。

过去 20 多年中国经济发展速度在世界是第一位的，这在人类 500 年经济发展历史上是从来没有的，这就是 Ideas 使然。我曾讲过是中国最高政治领导人的观念革新，思想解放所然，作为中国社会观念变革的“火车头”，带动和促进了整个中国社会的变革。经济增长可能包括技术进步的作用，知识扩散的作用。我想也应当包括 Ideas 的作用，即解放思想的作用。解放思想是一场真正的革命，它改变了长期以来计划经济体制下所形成的旧文化、旧习惯、旧的思维方式和管理方式，打破这些传统的精神障碍，才能解放人的生产力，其意义比起资本投资、资本积累更重要。

历史的经验告诉我们，一个民族、一个国家、一个企业，必须能够主动开放，不断地与其他民族、国家、企业进行 Ideas 交流，这样才能获取新的知识和经验，才能更多更快地产生新的 Ideas，才能发展得更快。

我把中国模式总结为三个特点：首先我称之为学习模式。我们有很强的学习能力，从领导人到普通农民。我们扩大知识视野、来源，从而来进行大量的密集性的知识交流。其次是“追赶模式”，追赶发达国家，不断缩小发展差距，先是人类发展差距，然后是经济发展差距，最重要的是缩小知识发展差距。再有是“开放模式”，对外开放不仅获得了外部资金、技术，更重要的是加速获得了现代的 Ideas，

中国是在开放中学习，在开放中加速追赶，在开放中促进经济发展与社会转型。

2. 对内开放

要开放国内市场，消除地区贸易壁垒，打破地方保护主义，促进专业分工和各种合作，建立统一、竞争、有序市场，既要打破“块块专政”，又要打破“条条专政”。

要打破地方保护主义，改善投资环境。党的十六大报告提出要打破行业垄断和地区封锁，促进商品和生产要素在全国市场自由流动，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。在计划经济时期形成的“条条专政”和转轨时期日益膨胀的“块块专政”，已经成为阻碍中国生产力进一步发展的体制性障碍。根据国务院发展研究中心最近的一项调查，按照5项企业经营环境评价指标（法制、资金、市场、信用和社会环境），上海、浙江、江苏、福建等沿海地区企业经营环境比较好，而山西、黑龙江、西藏、宁夏等地区企业经营环境比较差。

改革现行的户籍制度；取消对外地劳动力就业的歧视性限制，鼓励各类劳动力就业竞争；促进劳动力市场建立和完善，通过市场机制配置劳动力；为所有人提供大致相同的基本公共服务；实行社会保障税；对各类企业一视同仁；政府采购、公共投资项目一律实行全国公开招标、竞标。

3. 对外开放

积极、主动参与经济全球化和地区一体化。这就需要加快贸易自由化，投资自由化进程，大幅度降低进口关税，推动贸易便利化，服务便利化，特别是旅游服务便利化。东三省需要加快对我国和日、韩、俄三国贸易自由化的研究和准备工作，研究周边国家的情况，要找准我们的优势产业，提出有效的发展发展方针和措施，同时，改善贸易基础设施。

六、振兴东北老工业基地的若干建议

东北老工业基地振兴到底采取什么战略需要深入讨论。1988年中央

决定实施沿海地区战略就明确是实施外向型战略。[①] 2001 年中央提出西部大开发战略，并列入十五计划中的重点专项，提出了实施西部大开发的指导方针、战略目标、主要任务、重点领域和开发政策。例如主要任务包括加快基础设施建设；加快生态环境保护；加快巩固农业基地建设；积极调整产业结构；加快科技、教育；促进社会事业发展。作为中国地区发展战略的第三步，中央适时地提出了振兴东北老工业基地的战略构想，其目标就是为了实现东西互动，带动中部的发展蓝图，它标志着中央已经形成了系统的、适合中国国情的区域发展的战略思路。老工业基地的改造与东北地区的区域经济发展将是中央这一战略决策中的关键一环。

那么振兴东北老工业基地的主要目标是什么？近期、中期、远期目标是什么？全国发展目标和东三省发展目标的关系？东北不同地区之间的发展目标关系？它的基本原则是什么？有哪些主要任务？国家需要哪些政策措施？这些都是当前急需讨论、研究和逐步明确的。我认为，不要急于上什么大项目，搞什么新布局，还是“谋定而动”，既要认真总结历史经验，又要学习其他地方经验，既要解放思想，又要根据省情、区情制定适宜的发展目标。

具体而言，我对东北老工业基地的转型和发展提出如下建议：

第一，千方百计创造就业，促进劳动力转移。当前中国的不稳定，核心是东三省的不稳定，而东三省不稳定的核心是三大人群的不稳定，三大人群不稳定的核心问题是社会保障的“缺位”，因此解决好三省的就业问题，加快建立社会保障体系，是保持社会稳定的重中之重，也是振兴东北老工业基地的关键所在。中国从上世纪 90 年代中期进入大规模

---

① 李鹏总理在 1988 年《政府工作报告》中指出，沿海经济比较发达的省市要进一步扩大开放地区，立足于本地优势，充分利用劳动力资源丰富和成本较低地优势，实行“两头在外”(即原材料来源在外和产品销售市场在外)，积极扩大劳动密集型产品和劳动与技术密集型产品地加工出口，参与国际交换。在发展外向型经济中，沿海工业城市和经济特区要走在前头，发挥国营大中型企业在增加出口创汇中的骨干作用。要特别重视利用沿海农村劳动力的优势和现有乡镇企业的基础，发展外向型企业和创汇农业。大力发展沿海和内地的横向经济联合，积极向内地转让技术、管理经验和输送人才，带动中部和西部地区的经济发展，进一步发挥沿海地区在对外开放中的重要作用。设施沿海地区经济发展战略必须有紧迫感，决不能贻误时机，但也要有坚忍不拔的艰苦创业精神，踏踏实实地做好基础工作。在设施沿海经济发展战略的同时，必须按照生产力合理配置的原则，统筹规划全国的经济发展。内地要利用沿海地区发展外向型经济的机会，促进本地经济发展，并从自己的实际情况出发，在对外开放中迈出新的步伐。

结构调整，突出表现为“下岗洪水”，“失业洪水”，“转型贫困”人口迅速增长。1993年全国城镇企业下岗职工300万人，下岗比例为2.7%，到1997年已达到1151万人，下岗比例达到10%。其中东北三省是下岗比例最高的，1996年辽宁为14.2%，黑龙江为13.8%，分别为第一、二位，吉林为第7位（10.3%）。从下岗职工规模来看，1996年辽宁位118万人，黑龙江为93.5万人，东三省合计253万人，占全国下岗职工总数的28.4%（胡鞍钢，1996年，第108至110页）。在1996～2002年期间东三省职工人数减少了1296.8万人，占全国总数的1/4（24.9%），下降幅度为44.2%，是全国“下岗洪水”的“重灾区”。目前，尽管下岗高峰期已经过去，但这些人群的再就业、社会保障等问题仍然突出。

从总体看中国进入一个迅速资本深化阶段，人均资本量在迅速增加，提高了资本有机构成，所以就排斥了劳动力。一个应当注意的问题是，在岗人员的工资增长率过快。美国在黄金时期的90年代，工资增长率累计14个百分点，全国职工2002年就是15.5个百分点，过去4年增长了67.7个百分点，吉林也增长了52.2%，把好事都给做完了。北京现在商务成本和劳动力成本迅速增加，外资企业的工资成本相当于全国平均数的2倍，比上海高出30%，当然这并不意味着北京的劳动生产率是全国的2倍，这是两个不同的概念。如果劳动力成本上升过快，实际上丧失未来的竞争优势。吉林现在处在结构调整时期，所有的就业岗位特别是新增就业岗位，应以非正规就业为主，就是灵活就业。另外吉林要考虑劳务输出，去年全省劳务输出是129万人，相当于吉林农村劳动力的20%，而2001年只有52.5万人，增加了77万人，增加了一倍。劳务输出可能缓解吉林的一些矛盾，解决“三农”问题，要把劳务输出作为一个重要任务来对待。全国的劳动力市场分工比较明确，广东是净流入省，占全国38%，其次是浙江、上海、北京。这些地区对中国最大的贡献就是吸纳了其他地区的劳动力，当然也伴随着中西部地区人才流失的现象。过去吉林可能是人口净流入省份，现在已经变成净流出省份。据第五次人口普查资料显示，1995年11月1日至2000年10月31日的5年间，由外省迁入吉林省的人口为30.8万人，比1990年“四普”时增加7万人，增长29.41%；迁出人口为60.8万人，比“四普”时增加25.3万人，增长71.27%；全省净迁出30万人。迁出人口占普查总人口的比重

还太低，只有2.23%。[1] 因此吉林发展的一个重要思路是大力发展劳务输出，促进人口流动，这叫“以劳动换资本”的发展策略。2002年全国是9400万的农民外出务工，总的收入大约是5200多亿元，平均一个农民工一个月是480多元。假定吉林也是这个数，输出129万人不得了。这就是利用外省来为本地区人口和劳动力创造就业岗位，来创造本地储蓄和资本来源。我估计这129万大部分还是在本省，应鼓励他们去外省。政府要创造一些良好的就业环境，这与创造良好的投资环境同等重要，为他们劳务输出服务和人力资本投资。吉林提出今年新增30万就业岗位目标，不仅包括本地新增就业岗位，而且也包括劳务输出新增岗位。在创造就业方面要有新思路、新办法、新举措。

第二，加快建立社会保障体系，保持社会稳定。现在要向中央和国家积极呼吁，不要等辽宁试点完再考虑，特别是吉林、黑龙江要积极争取，这是必须付出的改革成本和稳定成本。朱镕基总理在任期间，整个中央财政社会保障支出大约增长了5倍。而在1998年上任时是没有这么大的计划的。新一届政府决心要进一步调整公共财政支出结构，特别要增加社会保障投入。**社会保障问题不是要不要搞的问题，而是如何实行的问题？我认为还要深入研究，一是能否建立新的社会保障制度？花钱要买机制。二是是否是“可持续的、激励相容”的制度？花钱要买好的机制。三是是否是不影响创造财富的动力？花钱要买有利于人们创造财富的机制。**例如延长退休年龄，实行有条件的社会保障，规定领取退休金的条件是什么？还是我前面讲的那个问题，如何激励更多的人创造财富，有效地限制享受转移财富的人群，在两者之间找到某种平衡。

第三，加快东三省经济分工和合作，消除地区壁垒，建立统一市场。东三省本身就是一个大市场，2002年总人口10715万人，占全国总人口比重的8.3%，相当于两个多韩国总人口，GDP占全国总量的11.3%。振兴老工业基地三个省要通盘考虑，强化对内开放，促进地区分工和专业化，重新进行产业整合和企业重组，形成区域性大市场，主动融合于全国大市场。消除地区贸易壁垒，促进生产要素自由流动，扩大规模效益，降低各方交易成本。如建立了欧盟之后，实现了商品、服务、资本和劳动力自由流动之后，从消除壁垒中各方获益3000亿美元，公共费用

---

[1] 吉林省统计局殷路田，“对吉林省人口迁移流动的思考”，http：//www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/1200306060125.htm。

减少20%，工业成本降低7%，增加200～300万个就业机会。国际学者发现，1987～1997年期间，随着国际贸易量的上升，省内贸易量也上升，但省际贸易量在下降。中国的国际一体化程度在逐步上升的同时，国内市场分割有加强的趋势。[1] 国内学者也发现，国内市场分割加剧导致资源配置产生扭曲，国内一体化程度下降效应对人均资本有负面作用。[2] **"块块专政"已经成为全国和各地区生产力发展的重要制度瓶颈和体制性障碍，"块块经济"已经是效率低下、成本过高、自我限制的经济。这也是中国始终未能发挥巨大的统一的竞争的国内大市场优势的主要原因。**现在，国内三个重要地带在加快经济整合和统一市场。首先是珠江三角洲，正在搞研究，加快省际以及省内各地、各县的整合，包括基础设施、旅游等资源的配置。珠江三角洲人口占全国的4%，还包括2000多万外来人口，GDP占全国的8%，土地仅占全国的0.4%。其次是长江三角洲，提出了一小时经济圈、三小时经济圈。再就是大首都经济圈问题，包括河北、天津。现在要把东三省的经济整合提到议事日程，核心要建立统一的市场，降低交易成本，建立相对分工的市场，更加专业化。作为吉林，要北搭黑龙江的车，南搭辽宁的车，尽快建立一个制度化的东三省合作机制。可以参看西南模式，模式是"轮流坐庄，一票否决权"。现在应该搞两个层次，一个是研究层次，另一个是政府行为。搞一些论坛、联席会议，在不同地区轮流召开。吉林要加强与其他两省沟通、主动出击。联系会议就是要解决当地一些公共产品，跨区域型的，比如铁路、电力等等。东三省可以轮流坐庄，将来的发展趋势主要是合作大于竞争，是合竞关系，以合（作）为主。另外还要加强与内蒙古东部的经济合作。

第四，加快建立开放型经济和开放型社会，主动参与经济全球化和地区一体化。就全球化指标来衡量，全国广东最高，是全国平均数的364%，而吉林相当于全国平均数的35%。这相当于全国全球化水平的三分之一，相当于广东全球化程度的十分之一。振兴东三省老工业基地关键是开放，开放战略是优先战略。现在比较大的战略机遇期是我在考

---

① Poncet, Sandra, 2002,《中国市场正在走向非一体化？——中国国内和国际市场一体化程度的比较分析》,《世界经济文汇》第1期，第3～17页。

② 沈坤荣和李剑：《中国贸易发展与经济增长影响机制的经验研究》,《经济研究》, 2003年第5期，第32～40页。

察了东北亚之后，2001年初提出的“3+1自由贸易区（FTA)”构想，就是中国、韩国、日本加上香港构成一个贸易自由区的设想。我在同年8月份提出了“10（指东盟10国）+1FTA”的设想，考虑西部大开发怎样利用东南亚市场。新一届政府在推进3+1贸易自由区方面，要加快进程，提到重要的议事日程。现在日本甩开我们先和韩国谈，而韩国想和我们谈，现在“3+1”时机已经成熟，“3+10”的时机也在成熟。如果早日实现“3+1”，显然给东北地区带来空前的机会。东三省的领导同志要关注“3+1”的谈判，更要加强研究，确定各自在自由贸易区和区域合作中的分工和定位。而不是在某个地方建个特区，不是这套战术思路。“3+1”是一个大战略构想，也是搞活东三省的关键思路。20多年前广东向香港开放，抓住了发展的机遇，经济总量已经略超过东三省的经济总量，贸易总量则大大超过东三省。实际上无论是经济规模还是贸易规模，日本和韩国都大大超过了香港。能不能充分利用“天时、地利”是关键。中国要加快贸易和投资自由化进程，全方位地降低关税，贸易便利化，服务便利化，包括旅游贸易等等一系列，减少投资或市场准入障碍，还包括非法难民的处理、生态治理、环保等国际合作。

第五，实行绿色发展战略。受计划经济体制的长期影响，过去东北老工业基地地区的发展战略，主要着眼于兴办资源密集型、资本密集型产业，争上大项目，忽视发展劳动密集型产业和兴办民众普遍受益的小项目，重视资源大开发，忽视资源保护和环境保护。这直接导致了东北老工业基地的就业压力和生态环境压力。因此，在制定振兴东北老工业基地的战略目标过程中，必须把维持社会稳定和创造就业放到重要的发展地位予以考虑。

从黑龙江省20年来的经济发展战略演变来看，主要还是资源密集导向型战略，要振兴东北老工业基地，必须完成从资源密集型向技术密集型（包括知识密集型的转变），从封闭经济向开放经济的转变，从追求增长优先向就业优先的转变。实现经济与社会协调发展，人与自然的协调发展（绿色发展）。21世纪世界发展的核心是人类发展，人类发展的主题是就是绿色发展。振兴东北老工业基地，要从传统的“黑色发展”转向“绿色发展”。

所谓绿色发展之路就是强调经济发展与保护环境的统一与协调，即更加积极的、以人为本的可持续发展之路。中国有可能不需要经过许多

西方国家曾经经历的高消耗资源、高污染排放的过程，直接进入“绿色发展”阶段；也不必要等到达到较高收入时在来实施“绿色发展”战略。

东北老工业基地的振兴，走绿色发展道路，不仅要生产绿色食品，还应该建立绿色产业、绿色企业，生产绿色产品。那么，怎样走绿色发展道路，我们可以从以下几个方面来看：

① 以一个大城市为例：从“黑色城市”到“绿色城市”

能源政策选择：从“肮脏能源”为主的能源消费结构转向“清洁能源”为主的能源消费结构。大幅度消减煤炭需求与使用量；进口或输入天然气，采用进口液化天然气，以天然气取代煤炭，大幅度提高天然气使用率和普及率；采用清洁煤技术，减少煤炭消费排放二氧化碳量；提高能源使用效率；限制本地发电厂电量规模，使用外地或进口电力（采用电力消费与生产共享增值税取代单一的发电生产增值税）；鼓励使用太阳能、风能和潮汐能源（实行零增值税）。

环保政策选择：确立减少二氧化硫排放量控制指标；确立交通部门氮化物排放量控制指标；确立机动车铅排放量的控制指标；确立所有部门氮化物和铅排放控制指标；实行二氧化碳排放税和其他污染气体排放税。

一个成功的例子是辽宁大连市成为“世界绿色城市”，在联合国环境署2001年的全球500个城市中居首位。

② 绿色发展需要绿色改革

绿色改革是绿色发展的基石和制度基础。所谓绿色改革就是“基于主动的环境政策和社会伙伴关系的、更平等地分享经济变革带来的益处的政策”。换言之，它是基于市场机制的改革，基于公平原则的改革，基于良治的有效管理的改革。为此 UNDP 的报告提出四个方面的建议：一是如何利用市场机制提出综合的环境和经济政策；二是政府和社会间建立一种合作关系和互动机制，共同为环保发挥作用，这需要通过一种社会制度的创新来实现；三是必须发展绿色工业和绿色消费；四是要通过技术创新，能使新技术更多地考虑环境，包括设计本身和循环经济问题。

③ 绿色发展需要使用绿色 GDP

所谓绿色 GDP 是区别于名义 GDP，它是指在名义 GDP 中扣除了各种自然资本消耗之后的经过环境调整的国内生产净值，也称绿色国内生

产净值（EDP）。

实行绿色GDP是实行绿色发展的重要衡量指标，它意味着从传统的大量消耗资源排放污染的名义GDP核算单位转向扣除自然与环境成本的绿色GDP。

④ 绿色未来目标

即有效地控制人口增长，促进人均收入水平提高，收入分配平等指数（人口中收入最低的20%的人口与收入最高的20%的人口的平均收入之比）上升，贫困人口减少，水的使用量有所下降，用水的效率明显提高，二氧化碳的排放不断的减少，水的污染有所控制，空气污染有所控制，生态系统进一步改善，森林面积增加，林木蓄积量扩大，草原有所恢复，水土流失得到治理。

⑤ 从黑色农业到绿色农业

传统农业阶段：精耕细作，劳动密集，有机肥料。

"绿色农业"：生产无公害、高附加值、出口型、环保健康型农产品，从育种、种植、田间管理、收获、储存、运输、加工、销售纵向环保化。

总之，东北振兴之路必须是一条新路，即新型工业化之路，新型城市化之路，新型发展模式之路，本质是不断创新之路。

加快区域发展的新思路和新战略：以海南为例①

围绕区域发展的新思路、新战略将主要讨论以下几个问题。首先，什么是国情、省情、市情、县情？需要使用哪些指标对一个地区的国情、省情进行基本的判断和简练的概括？这一点非常重要，因为只有正确认识国情、省情、市情、县情，才能够比较好地制定正确的发展战略和发展政策。但有些地方领导对这个问题的回答不令人满意。

其次，为什么在过去20多年，同样的改革开放方针政策，有的地区发展慢，有的地区发展快？或者说为什么同一个地区“先慢后快”，“先快后慢”？这个问题在经济学上也是一个比较核心的问题，但经济学主要是讨论世界上不同的国家，很少讨论一个国家内部的不同地区。我将介绍一些基本经济学概念和方法，同时运用这些概念和方法，来分析全国31个省、市、自治区，并具体结合海南和海南不同地区的实际情况进行一些讨论。许多地方领导对自己的情况比较了解，但对其他地区甚至是周边地区了解不多。在区域经济一体化的情况下，不了解其他地区，就很难真正了解自己；不参与区域经济发展，就很难发展自己。

再次，是要讨论如何加快发展，其本质就是如何促进经济增长模式的转变，从传统模式向现代模式转变，从低效率的模式向比较高效率的模式转变。也就是说，要探讨通向经济的持续高速增长的道路是什么？国内经验是什么？国际经验是什么？然后再结合海南的实际情况提出一些思路，包括怎样加快结构调整，特别是经济结构的调整。

最后，是讨论在经济全球化条件下，在日益开放和竞争的条件下——不仅包括国内的竞争还包括国际竞争和地区之间的竞争，发展的新思路是什么？发展的新战略是什么？政府如何重新定位？如何转型？以下将围绕这些问题展开讨论。

---

① 本文系作者2002年6月26日在海南省领导干部新知识讲座上的报告，根据录音整理，又作了修改。发表于《国情报告》2002年第82、83期，2002年8月20日。

一、经济发展的基本概念

1. 经济发展的含义

经济发展的概念就是如何去理解经济发展的含义和经济发展阶段，判断经济发展状况有哪些若干重要的指标等等。世界银行在2000年《经济增长质量》一书中指出，**经济发展的最终目标是社会福利的提高，而不只是经济增长。发展是指人们生活质量的提高，和改善未来能力的扩展**。这个能力是指人类发展的能力，包括知识能力、健康能力等，也包括民主参与的能力等等。而经济增长是经济发展中至关重要的核心要素。它准确地表达了当今人类对经济发展含义的理解。

经济增长不等于发展，但它是众多发展目标中至关重要的要素。发展不仅是人均收入水平提高，而且还包括更公平的教育和就业机会，更大范围的性别平等。在中国，性别平等问题往往被忽视。西方非常讲究就业竞争必须是平等的，不能歧视妇女。但国内有些单位对35岁以上的女性无论其学历多高不予考虑就业，这是不合理的。另外，发展还包括更好的健康和营养，更干净、更可持续的自然环境，更公平的司法和法律体系，更广泛的公民政治自由，更富足的文化生活。因此，发展的含义非常丰富。

2. 经济发展阶段的判断

经济学界对经济发展阶段有不同的看法，大体有如下几类。第一类是罗斯托在1960年提出的五阶段说，内容包括第一个阶段是传统社会阶段；第二个阶段是起飞准备阶段；第三个阶段是经济起飞阶段；第四个阶段是经济成熟化阶段；第五个阶段是高额群众消费阶段。该观点目前得到广泛认可。按照这个框架，中国可以划分为以下几个发展阶段：1840年以前基本上是传统农业社会阶段；1840～1950年是传统社会的解体阶段；1950～1978年或1980年是中国现代经济增长的准备阶段，或者说是高成长阶段；1980～2020年的40年是中国经济的起飞阶段；2020年以后将进入现代经济稳定增长的阶段，到那时候可能会有4%～5%的增长率。目前中国处在经济起飞的阶段，这一阶段是一个国家现代化的最关键时期，这是一个大的历史趋势，具备一定的历史观和发展观才能去观察把握。在这一点上，罗斯托的理论提供了一个参照系。

第二类是由世界银行的两名经济学家钱纳里和赛尔昆在1975年提出

的收入水平和结构变动的世界标准模型，它用20多个指标来反映不同发展阶段指标的不断变化。其中有一些重要讨论，例如，随着人均收入水平的提高，农业占GDP的比重或农业占总就业劳动的比重会下降，具有比较重要的启发意义。他们提出，不同收入水平对应不同的经济结构，包括产业结构、就业结构、投资结构、需求结构等等，并对此做了详细分析，也提供了一个参照系。

第三类是世界上比较通行的按照收入水平来划分。例如，世界银行采用人均GDP美元值对206个国家和地区作4组划分，第一组为低收入组，第二组为下中等收入组，第三组为上中等收入组，第四组为高收入组。高收入组大多数为发达的市场经济国家或OECD国家，还有少数石油丰富国（它在社会形态上是不发达的，但从人均收入水平上看是相当高的）。我们探讨的“一个中国、四个世界”就是用这种世界性的尺度对中国31个省、市、自治区进行划分。

第四类是哈佛大学商学院的波特教授在《2001年全球国际竞争力报告》中提出的四阶段说，这是一个很重要的经济发展阶段的划分概念。波特主要研究企业竞争战略，他把70年代和80年代研究企业发展阶段的最新想法，移用到研究国家和地区的发展阶段上，将发展阶段分为四个阶段。第一个阶段是低收入水平、要素驱动阶段。一个地区在现代化和工业化发展初期，主要依靠生产要素的投入促进经济增长，包括土地、资源、能源和非熟练劳动力，产品和出口商品都是以初级产品为主，基本上属于资源开发导向型。海南的很多产业（特别是农业）战略设想是以资源为主，其实是属于这个阶段。

第二个阶段是从低收入向中等收入过渡，从要素驱动特别是资源要素驱动转向资本要素驱动。这一阶段的增长主要依赖资本的大量投入，表现为较高的投资率。海南在过去的许多年里经济增长主要是靠资本的高增长，资本增长率高它的经济增长率就高，反之资本增长率下降经济增长率就下降。在该阶段，资本的投入也表现为对基础设施先行的大量投入，因此可以大体判断海南基本上是处在第一阶段要素驱动和第二阶段投资驱动的混合阶段，至少其农业发展还处于要素驱动阶段，而在制造业和其他领域主要是投资驱动阶段。

第三个阶段是从中等收入向高收入过渡的阶段，增长的驱动突出表现为技术驱动。增长主要依赖于大量的技术投入，开始主要是大量进口

技术，以后是生产技术，进而是出口技术。中国的情况非常复杂。比如中国的家电行业已经走完了从80年代进口产品和技术，以进口替代为主和90年代大量生产和全面普及，或者叫加速普及的过程（比如彩电1985年城市普及率为15%，到1998年超过了100%），现在已经开始向全世界出口家电产品，成为世界家电产品生产大国和出口大国。手机的发展过程更短，原来是进口手机，2000年出口手机2300万部，2001年的手机出口达4000万部，2002年可能达到6000多万部，这个过程非常快，出现了所谓的技术驱动——像深圳、上海、北京还包括青岛等沿海城市正在从资本驱动向技术驱动加速转变。1990年全国高技术产品出口占全部出口的4%，2001年提高到近17%。2002年上半年形势非常好，出口额中高技术部分已经占20%，现在高科技产业已经成为中国出口的支柱产业。2000年大概占GDP的4%，2001年达5%。如果达到5%就是支柱产业，而且其发展速度非常快。中国经济状况复杂，有的地区处在第一个阶段，有的地区处在第二个阶段，而沿海有些地区具有丰富人力资源，良好的交通特别是良好港口条件，能够有效吸引外国投资，现在正处在第三阶段。作为岛屿经济的台湾经历了三次经济转型，60年代经济起飞主要靠劳动密集型产业带动，是以劳动要素驱动；80年代开始将劳动密集型产业转移出去，向资本密集和技术密集型产业转移，是以资本要素驱动为主，部分技术驱动；90年代中后期又向信息技术产业转移，主要是技术驱动。

最后一个阶段是高收入阶段，属于创新驱动阶段。这个阶段的经济增长驱动力主要依赖知识创新和技术创新，包括高标准的社会教育水平，特别是基于科学的学习体系，以及迅速向新知识、新技术转变、转化、扩散的能力。典型的例子如洛杉矶，它本身不仅创造高技术，还创造世界文化，如好莱坞电影，这类城市的发展就属于知识驱动型。

波特把企业发展的四个阶段变成国家发展四阶段说，对理解经济发展阶段及其驱动力具有重要意义。这些有关发展阶段的论述对分析中国的发展阶段提供了参照系。中国的发展本身是一个学习过程，也是一个追赶过程，而且发展速度很快，要清楚了解它处在哪个阶段，需要用多个指标而不是一个指标来衡量。中国情况的复杂之处还在于，不同的地区处在不同的发展阶段，同一地区可能有几种情形同时存在。以上对发展阶段理论的介绍，有助于理解海南的发展阶段，也有助于从历史的角

度分析以后的发展方向。因为我们应该主动、自觉地顺应世界的发展潮流，目光应该放长远而非短视，视角应该是国际的而不只是国内的。

3. 衡量经济发展的主要指标

经济发展过程本身是一个不断的量变、部分的质变和不断的部分质变积累、进而质变的过程，因此它的发展特点表现出长期性、积累性和阶段性。讨论阶段性需要用到一些重要指标，目前国际通用的有以下指标。

第一是按实际购买力平价（PPP 国际美元）来计算的人均 GDP 指标。这种计算方法，首先比较接近实际状况，汇率法计算明显高估了发达国家的经济总量和人均收入水平，又明显低估了发展中国家的经济总量和人均收入水平，PPP 法在一定程度上纠正了汇率法的偏差；第二便于进行国际比较。从 1995 年以来，特别是 1997 年以后世界银行有两套指标，一个是官方汇率，一个是 PPP，现在大多数专家都采用 PPP 方法。

第二个是 1991 年联合国开发计划署（UNDP）提出的人类发展指标（HDI），它是按 PPP 计算的人均 GDP 、人口预期寿命、成人识字率和总入学率四个指标加权之后得出的，用来衡量一个国家或地区的人类发展状况。按照 HDI 的值，可以将各国分成高人类发展水平（$0.8 < HDI < 1.0$ 之间），中等人类发展水平（$0.5 < HDI < 0.8$）和低人类发展水平（$HDI < 0.5$）三类。

第三个就是目前广泛使用的技术成就指数。2001 年 UNDP 第一次在全世界使用这个指数，它反映了一个国家创造、传播技术以及培育人才技能的水平，也反映了 21 世纪网络时代或者说信息时代，参与全球技术革命的能力。19 世纪是农业技术革命，20 世纪是工业技术革命，21 世纪是网络和信息技术革命。中国的农业革命、工业革命还没有完成，现在还要面对信息、网络革命的紧迫任务，针对这种情况，江总书记在“5.31”讲话中指出在面对全球新技术的强大压力下，“形势逼人，不进则退”。从国际比较来看，中国的技术成就指标太差，而最高的是美国。技术成就指数主要包括以下几方面。第一个指标是百万人口的专利授予数；第二个指标是每千人口版权专利许可证收入。前面是指技术发明，后面是技术发明转化为市场的能力，比如好莱坞没有技术专利，但是它有许可证，有版权；北欧的许多国家每百万人口图书出版率在全世界是第一，中国与其差距是 200 倍到 250 倍，虽然中国的图书出得不少，但

平均到13亿人口中人均数太少。第三个指标是千人口因特网用户；第四个指标是中高技术占出口总额的比例；第五个指标是千人口电话主线数；第六个指标是人均电力消费水平，它反映了当今时代现代化的重要指标；第七个指标是15岁以上人口的平均受教育年限，理科高等教育入学率等。中国的技术成就指标大体在70多个国家中排第45位，目前属于技术模仿国，或者说潜在技术采用国。

第四个是所谓经济自由化指标，由美国传统基金会和华尔街日报制定，他们对中国的评价不高。

最后一个是国际竞争力指标，其中哈佛大学和世界论坛制定的两大指标比较权威。它把国际竞争分为两类，一类叫做当前竞争力，主要用经济增长率来体现，中国在世界59个国家中排44位；第二类叫增长竞争力指标，主要是长期的基础性指标，特别是国家的创新能力，亚洲的日本和新加坡的竞争力较强，中国排第41位。以上就是国际上通常采用的一些指标。

从人均GDP来看，按世界银行计算，1999年中国人均GDP（PPP法）为3291美元，在全世界206个国家中排128位，属中等偏下。在全国31个省、市、自治区中，1999年海南是3214美元，略低于全国平均数，在206个国家中排名130位，对应的国家是圭亚那。人均GDP最高的是上海，相当于15516美元，在世界排名第45位，相当于发达国家较靠后的葡萄牙，如果单独算浦东，人均GDP2万多美元，排在全世界20多位。其次是北京，在全世界第64位，相当于南斯拉夫国家解体前最富裕的斯洛文尼亚共和国。广东是5907美元，在全世界排位85位，相当于拉脱维亚共和国。深圳、珠海、广州基本上是世界发达水平。中国虽然落后，但是相当一部分城市的人均GDP并不低，按人均GDP和人均购买力计算，海口的人均GDP是全国平均数的三倍多，如果按PPP计算应该在1万美金左右。而像贵州，在全世界排位大约是177位，相当于尼泊尔的水平。因此说，中国存在典型的地区发展不平衡状况，可以形象地称之为“一个中国、四个世界”。海南省也存在着四个世界，比如定安县和海口市相差甚远，海口市的人均GDP是23919元人民币，按2000年计算相当于全国的3.17倍；定安县的人均GDP是2916元，相当于贵州水平，如果贵州相当于尼泊尔的话，定安也相当于尼泊尔。实际上中国的地区差距之大远高于解体前的南斯拉夫，中国不能按人口平均数来

看，海南省也不能按人均数来看。

第二个指标是各地区的人类发展指标（HDI）。在 UNDP《1999 年世界人类发展报告》中，中国的人类发展指数为 0.701，在世界 174 个国家和地区中排第 98 位。HDI 高于 0.8 是高水平人类发展，比如说广东是 0.843，相当于世界 174 个国家和地区中的 34 位，位次上升很快。海南的人类发展指标是 0.709，相当于全世界中的 96 位，略比全国平均数高一点，属于中等偏上的人类发展水平。HDI 在 0.5 以下称为低水平人类发展，比如贵州是 0.516，西藏是 0.45，贵州在全世界中排 137 位，西藏是 147 位。上海、北京比较高，分别在世界排 25 位和 27 位，因此从人类发展指标来看，中国各地区在世界中的排位水平相差 100 多位。比较海南和广东的人类发展指标，发现两地差距很大，具体来看，海南的儿童入学率相当高，高于全国平均数，但小学毕业升学率则远低于全国平均数。

第三个指标是有关中国知识发展的指标，它是根据世界银行《1998 年世界发展报告》中“知识促进发展”专题报告的理论分析框架构建的。它将知识作为 21 世纪最重要的战略性资源，并根据知识资源把人的知识能力或者一个国家的知识能力划为三类。一类是获取知识的能力。它包括科学发明能力，主要反映在国际论文方面；技术发明能力，反映为专利申请数；引进知识能力，比如利用资金开发市场，购买技术，或者吸引外国直接投资的多少。根据其他国内外经验，认为获取知识最主要的途径是吸引外资，特别是跨国公司，而吸引跨国公司的关键是吸引世界五百强。它是整个世界技术发明的主要载体，大约占世界总量的 70% 至 80%。虽然这些公司本身技术保密，但是引进它就等于引进了一个技术发明机器，如青岛的贝尔实验室，即美国朗讯公司在青岛设立的基地，国内的技术人才可以通过贝尔实验室在全世界进行重新配置，通过高效率的运作进行全球化的专业分工，使得贝尔实验室的 IT 技术在中国市场实现本地化。现在自己建立一个这样的研究室成本很高，这就不如引进跨国公司，现在跨国公司在中国，特别是 IT 行业成立的研究中心，已经从两年前的 50 多家增加到 200 至 300 家，速度非常之快。第二类是吸收知识的能力，相对于获取知识，吸收知识更为关键的。它主要通过教育指标来反映，因为只有具有教育水平比较高的人才有可能吸收和使用知识，主要有人口平均受教育年限、小学入学率、万人口中等学

校在校生数、万人口高等学校在校生数等指标。第三类是交流知识的能力，它反映为传统意义上的人均年定报纸数、电话普及率、万人口英特网用户数。我们按照这三大类10个分类指标来衡量中国的地区差异，来衡量中国不同地区的知识发展能力，并将知识发展分为高等、中上等、中等、中下等、低等五个档次。对东部和西部进行比较，发现东部高，西部低。由此可以得出一个结论：西部地区虽然自然资源相当丰富，但之所以发展慢，是因为知识资源缺乏；东部地区虽然自然资源缺少，但之所以发展快，是因为知识资源较为丰富。以全国为平均数进行比较，北京的知识资源相当全国平均人均数的6倍，上海相当全国平均数的5.3倍，其次是天津2.8倍，广东是2.12倍，海南是1.27倍，排在中国的第7位，西藏相当于全国平均数的32%，贵州相当于全国平均数的38%，海南虽然高于全国平均水平，但还是比广东差一点，这就是我们的分析结果。

为什么有些国家、地区富裕，为什么有些国家、地区贫穷？为什么有的国家发展快，有的国家发展慢？这些都是经济学讨论的核心问题。以上列出的几组数据对比非常清楚，**除非具有丰富的知识资源，否则仅靠自然资源丰富无法实现快速发展**，因此进入21世纪应该对现有的资源进行重新评价。美国兰德公司两个战略学家的著作《二十一世纪知识信息化时代的国家综合国力》指出了21世纪国际竞争的特点，而对资源的传统理解是落伍的，必须转变对资源的认识，要开发、挖掘和利用知识资源。知识资源的特点，首先是明显的正外部性，也就是说受益面可以延伸，不仅创造知识者自己受益，别人也可以从中受益；其次是正反馈性，就是我传播知识完后你再帮我去传播，如此很快就传播开，知识网也就扩大了（因特网更具有这种正反馈效应）；第三个是绿色发展，主要是它不需要使用大量的能源破坏生态环境。比如现在的汽车和10年前20年前不一样，两大特点就是汽车越来越便宜，而汽车中的知识含量越来越多。所以说任何产业的发展要看知识技术含量是不是朝密集型发展，以取代能源的消耗。过去认为劳动力和资本是替代的，但是没想到知识资源会替代或者大大替代自然资源，大幅度降低单位产出能源消耗，因此在这种新的时代就必须有新的资源观。

最后一个指标是全球化指标。在我最近主编出版的《全球化挑战中国》（北京大学出版社）这本书里，参照美国《外交政策》提出理论框

架，用世界银行数据进行分析讨论，发现**现在全球化主要是挑战中西部地区，包括全球化指数比较低的地区**。全球化指标主要包括三大类，第一是贸易类，即商品及服务贸易进出口占 GDP 的比重；第二是金融类，即吸引外国直接投资占 GDP 的比重；第三类是经常性的转移收入占人均 GDP 的比例，还包括人均接待国际游客人数。第四类是信息技术类，它包括每天上网人数的比率、万人口英特网的主机数、人均计算机数。我们的研究结论是，中国属于全球化指数比较低的国家，而美国、新加坡属于全球化比较高的国家。从另一个角度来说，为什么有的国家富裕，有的国家贫穷呢，这些都和全球化指标相关。再用这一套方式来看看中国各地区，发现按照全球化指标高水平、中上水平、中下水平、低水平的标准，东部、中部、西部的划分非常明显。中国全球化指标最高的是广东，其次是天津、上海、北京、福建、江苏、浙江、辽宁、海南。定量来看，广东是 0.6149，海南是 0.1089，属于全国中等偏低，海南的经济全球化指标太低。对一些国际岛屿经济进行比较分析，发现日本、新加坡等一些海岛性国家或地区的全球化指标都比较高，当然美国作为大陆型的指标也比较高，为什么海南同属岛屿型经济，全球化水平相对偏低？而西部地区更低？哈佛大学经济学教授萨克斯曾讨论过五百年来世界经济发展的历史，发现历史上全世界参与经济全球化严重不平衡，中国较好地参与了经济全球化，但是内陆地区的参与严重不足，属于全球化的“边缘者”；现在发现沿海各地区的参与也是不平衡的，广东参与最高，海南比较靠后，山东、河北更低。但如果从另外一个积极角度来看，海南在一定程度上还没有发挥发展潜力，而这正是它未来发展的主要方向，应该将全球化战略定为未来最重要的发展思路。

二、中国基本国情和海南省省情

国情和省情是我们制定正确发展战略和发展政策的基本依据。国情是指一个国家相对稳定的、整体的客观实际情况，它是指那些对经济发展起决定性作用的最基本的、最主要的发动因素和限制因素，它常常决定一个国家长远发展的基本特点和大至轮廓。按 1945 年张培刚先生在哈佛大学经济系的博士论文的观点，农业国的工业化大概有五个重要因素，第一类为发动因素，包括生产技术、企业创新和管理才能。为什么青岛发展非常快，而有些地方发展很慢？一个地区的发展不能指靠房地产，

主要是要有好的企业家，和吸引跨国公司。中国的经济发展要总结世界经济发展的经验，要有良好的体制环境产生出创造财富的企业家。政府是要为创造财富的企业和企业家服务，忠心耿耿的服务，善始善终的服务，全心全意的服务。因此政府的职能定位就是服务，服务得越好，企业的外部成本就会降低，风险就会减少，就能创造更多的财富。一流企业是国家的财富，二流企业是国家的负担，三流企业是国家的定时炸弹。第二类因素是限制因素，它是人口的、资源的、物质的因素。第三类因素是社会制度，社会制度有两重性，要么是发动因素，要么是限制因素。张培刚先生在50多年前就已经提出，只有市场经济制度才能促进经济增长，计划经济制度可能妨碍经济增长；而混乱的市场经济，搞假冒伪劣也会影响经济的发展特别是经济的长期增长，没有哪一个国家或地区靠走私能长期的繁荣，或者说维持长期的繁荣。因此，我们应该通过体制的改革把妨碍生产力、束缚生产力发展的体制因素、体制障碍从限制因素变为发动因素，这就是政府的任务。无论政府的职能如何转变，机制如何转变，能不能促进生产力的发展，能不能产生优秀的企业家，能不能吸引跨国公司投资创造财富，这是关键。政府本身不创造全部GDP，它只是通过政府消费来创造很少的GDP（在中国只占15%～20%），企业是创造GDP的主体。

这里对国情的限制因素作一点分析。什么是中国国情？中国国情在毛泽东这一代的论述主要表现在《论十大关系》一文中，概括为“一穷二白”；第二个是邓小平在1979年提出的人口多，耕地少，底子薄；然后是党的十三大报告概括为社会主义初级阶段，人口多，底子薄，人均国民生产总值居世界后列；1995年江总书记的论十二大关系也提出有关观点；再就是5年前党的十五大报告提出的人口多，底子薄，地区发展不平衡，生产力不发达，这是中国国情的基本概括。如何认识中国国情。

我们在1989年发表《生存与发展》国情报告时认为人口过多，底子薄，教育文化科技水平低，资源相当紧缺，人均GDP居世界后列。到1995年时我们把中国现代社会的基本矛盾概括为传统农业与工业化、城市化与现代化的矛盾，突出表现为二元经济社会结构，中国现代生产力内部矛盾是人口过多与资源相对紧缺，过剩农业劳动力与稀缺工业资本的矛盾，地区发展不平衡性是中国的基本特点。在2002年出版的《中国战略构想》（浙江人民出版社）中又概括为三个特点，就是三句话，第

一句话是“一个中国、两种制度”，反映为城乡二元结构；第二句话是“一个中国、四个世界”，即地区发展极不平衡；第三句话是“一个中国、四种社会”。首先是农业社会，农业占劳动力的50%，相当于美国1870的水平，海南达到60%，高于全国平均水平；第二个是工业社会，工业劳动力占全社会总劳动力的23%，海南更低，不到10%；第三个是传统的服务业社会，全国是22%，海南是29.1%，海南是两头大中间小；第四个是知识社会，从全国来看就是教育、科技、文化、金融、保险、政府等部门，从传统服务业社会分出一块，大体占5%，海南超过5%，但总体上和全国的情况差不多，只是农业社会块头大一点，工业小一点。面临这样一个基本国情，战略构想就要加快从农业社会向服务业社会、知识型社会转型。因为制造业、采掘业、建筑业创造就业的能力已经下降，主要靠服务业，传统服务业则要加快向知识社会的转变。这是我们对中国的一个战略构想，这一点可以为海南将来的发展提供参照系和思路。

另一方面是省情。对于海南的基本省情、基本经济特征、基本经济发展阶段，可以按照前面的理论框架进行讨论。首先，海南的农业比重过高，在全国排名最高，最新数据表明海南去年的农业比重为36.7%，广东已经降到9.6%，全国15.2%，36.7%基本上相当于中国70年代初的水平。虽然农业的确是海南首要地位、基础地位和支柱地位的产业，但是同时需要看到，农业天生是弱质产业，是低附加价值的产业，除非能像澳大利亚、美国、加拿大、西欧等地区生产并且出口高附加价值的农产品。美国去年的农产品出口额达700多亿美元，中国只有100多亿美元，而在80年代末期中国的主要农产品已经超过美国，但中国的农产品出口额在全世界排第9位，完全靠农业致富在世界上还没有成功的经验和先例，这是海南省所面对的一个非常突出的问题。一方面不得不将它放在首要地位，基础地位，另一方面又意识到它是一个附加价值较低的产业。所以说农业如何发展是一个需要讨论的新问题，是不能不面对的基本省情。这也是海南与其他特区（深圳等）最大的区别。

其次，农业劳动力占总劳动力的61%，基本是农业社会，因为全国占50%，广东只占41%（其他60%是工业社会和服务业社会），比海南低20个百分点。

第三，农村人口比重占40%，高于全国平均数。按2000年计算占

36%，按新的统计口径为38%，仍高于全国平均水平，因此海南要加速城镇化进程。今年中央将召开城市化工作会议，一个大的判断就是中国经济今后可能持续增长20年，城镇化是经济高速增长的主要推动力。1978年我国城镇人口为1.7亿人，到2001年提高到4.8亿人，净增加3亿人，大大超过世界速度，中国正面临一个加快城镇化进程的过程，今后要从4.8亿人增加到6~7亿人。海南要加快这个进程，要把它放到极其重要的战略地位，**解放农民，投资农民，转移农民，减少农民，最终富裕农民，这是战略性的构想，全国如此，海南更要如此。**

目前，海南农村的恩格尔系数太高，即食品支出占人均消费支出比例，居全国第三位。就发展阶段而言，海南已经超过了贫困型，但是恩格尔系数只比西藏和贵州低，全国农村的恩格尔系数已经降到了50%以下，海南农村的恩格尔系数是59%。现在称恩格尔系数小于50%为小康型，广东省是49.9%，略低于全国平均数。从城市来看，发现海南城市的恩格尔系数全国最高，全国平均数是37.9%，已经从小康型过渡到相对比较富裕的阶段，广东是38%，海南高达46.3%，而全国大约在90年代中期就已经是这个数字。研究和判断一个国家或地区处在什么经济发展阶段，恩格尔系数是一个重要参考指标，海南食品以外的消费不足，食品以外的其他消费增长幅度太低，因此不能简单地看待扩大内需，我们要看哪块内需要扩大。但是反过来从积极角度看，我认为这也是海南扩大和提高非食品消费的潜力，因为恩格尔系数高，就有大幅度降低食品消费支出的可能性，就有大幅度增加非食品消费支出比例的可能性。所以说，从基本省情来看，我认为海南的二元城乡结构特点在全国比较突出。

从经济特征来看，海南属于国际通行的典型岛屿经济类型。国际上岛屿经济的主要特点，第一是外需型，不是内需型；第二是外向型经济，搞一些“三来一补”，因为它缺少资源，主要靠出口扩大需求；第三是以旅游服务业为主，服务业以旅游为特点。对海南来说，首先，它作为岛域经济本身的内需不足，但是与日本、韩国、新加坡等其他岛屿地区相比，海南的外贸依赖度过低，不是外向型的。其次，海南具有极其丰富的热带海岛旅游资源，有利于发展旅游，特别是特色旅游业。现在旅游业已成为全国发展的重点方向，“九五”期间只有海南、云南和西藏三个地区提出把旅游业作为支柱产业，十五期间有23个省、市、自治区

已经把旅游作为主要的产业发展。根据我的计算目前海南的旅游收入占GDP的比重已经达到15%，在全国排第二位，仅次于西藏。再次，从比较优势方面看：（1）海南的农业具有比较优势。比较优势系数的计算特别是动态性比较优势，是指农业附加值相当于全国农业附加值总数的比重与海南的GDP相当于全国GDP总量的比重之比，当这个系数大于1称之有比较优势，小于1称为比较劣势。海南的农业具有明显的比较优势，在全国排第一位，1958年比较优势系数为2.227，远高于1，到1998年为2.862。今后要发展附加价值较高，出口比例较高，技术含量较高、无公害的绿色农业，这是一个基本趋势。（2）海南的第二产业不具比较优势，且不断下降，在全国排倒数第二位（西藏是倒数第一位）。1985年第二产业比较优势系数是0.419，1990年是0.432，略有上升，1995年是0.1518，虽然从1985年系数到1995年系数在上升，但是到1998年降低为0.388，说明它先上升后下降。我想这主要是因为全国的制造业出现了供大于求的格局，在这种格局中，只有那些具有竞争力的工业才有可能提高这个系数。（3）服务业具有比较优势，在90年代明显上升，1985年为1.048，1995年提高到1.433，到1998年提高到1.472。从比较优势来看三大产业的基本趋势，工业比较优势系数不高（也不会再低太多），具有比较优势的主要是农业和服务业，而在服务业中旅游业更为突出。旅游收入占GDP比重达到15%，相当全国平均数的三倍；全国旅游业由90年代初期占GDP比重的1个多百分点，提高到现在的5个百分点，而海南大大超过全国平均水平；比较优势系数非常高，在3~4之间，因此省委决定用发展服务业特别是旅游业来带动经济发展非常具有战略性。但是旅游业发展的特点是富民不富省，主要问题是旅游业创造就业但不创造税收。国际上通行的做法主要是靠旅游业创造出大量的房地产，来征收不动产税或物业税解决税收不足问题。国外一些旅游业发达地区政府的收入主要来自不动产税，将来可以向中央建议在海南地区进行试点，开征不动产税，对私人和公共机构的不动产征收地方税，然后用这个地方税来搞基础设施，促成房地产价值上升，形成良性循环，而不是靠征收旅游企业的所得税。另外一个国际通行的做法是开征销售税或者零售税，比如到餐馆吃饭必须缴纳3%~5%的税，在海南可以做试点，按照国际惯例方式明正言顺地让消费者把钱掏出来，而不要搞一些乱七八糟收费税等，在这些方面海南应该率先与国际旅游城市接轨。

根据以上基本省情分析海南未来的经济发展战略，**主要方针就是要充分发挥比较优势，积极创造竞争优势，努力实现特色农业和特色旅游业的后发优势**。从发展阶段来看，首先，海南的人均 GDP 属于世界的下中等收入水平。其次，人类发展水平属于世界范围内的中等水平、因此海南的发展目标要从下中等收入过渡到上中等收入，从中等人类发展水平逐渐提高到高人类发展水平，即从目前 0.7 提高 0.8 以上，根据海南目前的情况花 10 ~ 20 年时间提高到这个水平还是可能的。第三个方面海南的知识发展指标在全国处于中上等水平，目前要保证这个水平进而达到比较高的水平。第四个是海南的全球化指标不高，开放程度不够，作为岛屿经济在开放方面具有潜在优势，要把这种潜在优势变为现实优势、经济优势、市场优势、竞争优势。从这个意义上来看，开放就是海南发展最优先的、最大的政策，是海南发展的生命线和法宝。从这个角度把海南的发展阶段放在全球比较来看，发展前景是非常乐观的，充满信心的。从经济增长轨迹来看，海南的经济增长在过去二十多年超过了全国，按不变价格计算 2000 年相当于 1978 年的 10 倍，全国到去年年底才 7.9 倍，海南的发展在自身发展历史中是快的，在中国各地区的发展中也是属于比较快的，但是经济增长出现过大起大落。目前海南正处于要素驱动和资本驱动并存的阶段，今后应该逐渐向着技术驱动、知识驱动方面转变，因为中国的发展道路早晚要走到这一步，海南应该先行一步。

三、海南经济增长的记录和来源

1. 海南经济高增长，但出现明显的经济波动

海南过去 20 多年是历史上经济社会发展最快的时期。其经济增长轨迹有两大特点，第一是高增长，从 1978 年到 2000 年平均年增长率为 11.2%，高于全国平均数 9.3%；第二是经济增长曾明显波动。经济增长不能看短期繁荣，关键是要研究它的长期增长。经济增长分为两类效应，一类称之为水平效应，假定横轴为时间坐标，沿着时间变化画一条产出曲线，投资增加产出就上去，反过来投资下来它也就跟着下来，只是发生了短期的平移。第二类称之为速度效应，产出曲线不是水平平移而是改变了斜率。中国的经济增长是个很典型的历史记录，改革开放以前经济增长率是 6%，改革以后经济增长率（斜率）为 9.3%，提高了 3 个百分点，所以说中国的经济增长不是一时的经济平移（当然我们也有大跃

进的历史教训，大跃进时期政府的投资一上来经济增长就一下子上来，投资一下去就掉下来）。改革开放以来中国也有过经济波动，但是波动系数明显在下降，从改革前的153%降到33%，特别是过去五六年，经济增长相当稳定。

海南的情况是以上两种模式都有。第一个是从改革前比较经济增长率低斜率改变成11%，提高的程度相当大；第二个是存在着所谓增长与投资的短期水平移动，比如说1992年海南的经济增长率是40.2%，投资增长率是90.8%，第二年是20.9%，投资增长率是11.6%。但是海南经历了一个比较好的软着陆，1995、1996、1997年连续三年投资是负增长，从国际经验和中国历史记录来看投资负增长一般来看都会出现经济负增长，但是海南经济增长避免了负增长，基本上回落到原先的4%到6.7%之间，有幸实现了“软着陆”。从1998年以后海南经济进入了稳定的相对高增长，尽管可能不如当年的40%和20%。这里需要从经济学的角度总结一些经验教训，因为40%的经济增长从经济学的角度来看几乎是不可能，或者说是创造历史记录，因为这个高增长是不可持续的。一个国家或一个地区的经济增长取决于土地、投资、技术进步和知识要素等几个要素，从长期增长看，它主要是改变斜率，而不是变成一个水平增长，靠一时经济投资的大跃进带来经济的大跃进是不可持续的。今后不要期望海南有过高的经济增长，应该定义为相对稳定的持续高增长，这是海南的基本发展目标，也是我们的历史教训。

2. 海南与广东“先趋同后趋异”

以下讨论是什么因素导致了海南的经济长期增长，什么因素改变了海南的经济增长斜率。分析这个问题时将海南的发展与广东进行比较，结果发现两者先趋同，后趋异。通过数据分析，按不变价格计算有如下结论。1978年海南在全国属于下中等收入水平，人均GDP低于全国的平均数（相当于全国平均数的83.5%），当时的广东接近全国平均数（为97.9%）。到1988年海南建省前出现了第一次趋同，达到了105.6%，略超过全国平均数，从下中等变成了上中等，当时的广东省也略高一点，相当于全国平均数的119%。第二次趋同从1987年到1993年，这是一个大趋同，1993年海南的人均GDP相对全国人均GDP达到了153%的最高峰，超过了高收入线150%，当时广东省是163.4%。在1987年到1993年这一过程中海南不仅与广东的差距缩小，和全国的差距也缩小，从一

个下中等收入组跳到了一个高收入组，但是这种高增长率不可持续，到1999年按不变价格计算实际上又回落到了103%，略高于全国平均数，而此时广东仍在继续上升，从163%继续上升到194%，海南出现了与广东的趋异，走了一个倒U字形曲线。海南与广东原本是"一家人"，为什么海南与广东在分省之后会出现先趋同后趋异的现象？这种趋异会不会在继续拉大？江泽民总书记在"5.31"讲话中提出经济全球化条件下不进则退，这句话对海南而言非常紧迫，面对全国31个省、市、自治区，尤其是沿海各地区的快速发展，海南必须有忧患意识，危机意识，最重要的是要有追赶的意识。中国的危机在相当意义上暗含着相当大的转机。海南与广东无论是人均消费水平、城镇人均可支配收入，还是农民的人均纯收入包括现金收入的差距在继续拉大，所以2002年海南到了发展的关键时期，不进则退。从经济发展曲线上很清楚，全国所有的地区都在追赶。通过海南与广东还有全国其他地区的经济增长轨迹的历史记录比较，我们提出了两个问题，第一个就是为什么海南与广东先趋同、后趋异，第二个问题是今后会不会继续趋异，这两个问题具有紧迫性、尖锐性和复杂性。

3. 决定经济增长的重要因素是TFP

什么因素决定了经济的增长？在讨论经济增长时必须了解一个基本的概念，就是全要素生产率，简称TFP，经济的增长由加权劳动力投入、加权资本投入以及全要素生产率三个方面决定。因此经济增长存在两种效应，即所谓的水平效应和全要素效应，它可以改变斜率，决定经济的长期增长。回顾1820年以来世界经济增长的历史和1952年以来中国经济增长的历史，全要素生产率起了重要作用。全要素生产率的经济学含义是什么？不同的经济学家有不同的讨论，大体有几个含义，包括经济学的含义和经济政策的含义。

首先是资源配置效应，就是在现有的资源（包括劳动力、土地、资本等）如何有效的配置。这个配置包括三个方面。首先是劳动力的转移，从低劳动生产率部门转向较高劳动生产率部门。这在中国有着极其重要的意义，就是从农业转向非农产业。现在中国的农业劳动力转移到制造业劳动生产率可以提高5到6倍，转到服务业可以提高3到4倍，所以说加快转移农民就等于改变经济增长的斜率。其次从规模经济的角度来看，有效率的扩大生产规模有两种方式，一个是增加国内贸易，另一个

是增加国际贸易，特别是岛屿经济依靠本身的内需是非常有限的，必须发展外向型经济，有效地利用内陆广阔的市场，有效地参与国际市场竞争。从这个意义上来看，海南要比台湾更能有效地进入中国大陆市场，因为我们没有关税，把海南的产品出口到大陆不存在走私，而把台湾的产品转移到大陆就存在走私问题。所以有效地挖掘国内市场，同时积极主动地参与国际市场，这是海南发展的必然选择。从经济学上论证作为岛屿经济的海南必须走这条路，以通过扩大规模增加效率。第三是微观经济机制的改进，如在农业上将从生产性的农户转化为农业企业。我在台湾做过调查，农业企业包括农业生产、农业产品的加工、农产品的运输销售等，它与传统意义的农业不同，所以说农业企业化是农村经济发展的第二次飞跃，它的含义是使生产经营的农民变为农业企业家。目前我们面临的交易成本太高，2.4 亿的农户面对巨大的国内市场，还要进入国际市场，现在还找不到成功的范例。在美国只需要对二百万个农场进行大规模现代技术改造后（包括 IT 技术）引进农业生产，就可知道全世界市场的需求，而我们 2.4 亿农户去面对这个市场是不大可能的，除非我们有农业企业，它自主经营，面对市场不仅是生产者而且是经营者，因此中国的农业将面对一个大的改造过程。从农业的发展角度上看，微观机制是重要的，海南要发展高效率的、高附加价值的、高出口比例的农业，有没有组织资源？有没有这样的企业家以及农业企业？在工业、服务业方面同样如此。

第二个效应是技术效应。如果说资源配置效应是在短期、中期起作用，那么技术效应则是在长期起作用，在整个长期增长过程中起决定作用。这就要求全面提高劳动者素质，从非熟练劳动力为主变为以熟练劳动力为主，技术人才、管理人才的比例迅速增加。人力资源是第一资源，这与经济发展的阶段密切相关。另外是要增加知识要素，这些要素会改变经济增长的斜率，这就要求在制度的安排上不仅要有利于吸引技术人才，而且要有利于这些人才的创新。中国中专以上的技术人才达到 6000 多万人，具有技术职称的人数比例远远超过日本，但是日本创造的专利数占全世界的 44.4%，中国只有 1.6%，同样的人才不能产生技术发明，这就有赖于制度的安排。它不仅仅是吸引人才，主要作用是使用人才，使人才创造财富，这些都是使经济得到发展的诀窍。

中国改革开放以来的经济增长是什么因素在起作用？首先我们将其

称为**"改革红利"，改革是一种投入，最后产生较高的经济增长，其中一个重要的效果就是资源配置效应**。我国农业劳动力比重从改革初期的70%下降到目前的50%，对整个经济增长的贡献率达到1.1%，从经济学的角度上来说是为经济增长创造了基础。因此，转移农民就等于促进经济长期增长，也就是资源配置效应。根据世界银行的一项分析，技术进步对经济增长的大体效益是1% ~1.5%。**从中国经济增长来源的讨论中发现，大量引进技术可以促进技术效应**。50年代初期大量引进苏联的技术，形成第一次技术引进高峰，奠定了中国工业化的原始技术积累的基础。第二次是从70年代初期开始，从日本、西德引进一部分技术，但是引进规模还是比较小。规模最大的是从1978年以后持续大规模的引进技术，现在我国的进出口额已经达到了5000亿，其中一半是进口，进口中大部分是资本型或技术型货品，没有哪个发展中国家能像中国这样。印度50年代与我国相差不大，80年代初期我们略高于它，现在已经将其甩在后面。有大量的数据来证实这一点，比如广东上半年的出口额已经超过了印度的出口额，这就是我们改革的红利，开放的红利，技术的红利。

4. 基于Ideas的增长模型

人们习惯于将中国过去称为改革开放，实际从经济学分析主要是开放改革，开放的效果对整个经济增长效果的贡献是最大的。开放是海南的生命线和方向，要确认这是个基本的省策。从传统的经济学概念来看，经济增长就是基于资本积累，而资本要素的最大缺陷就是边际报酬递减，比如海南今年新增的投资额，假如说1000亿元投资能带动10%的经济增长，第二年新增投资额就不能带动10%而可能是9%，等到第五个年头同样是1000亿可能就只有6%，出现了边际报酬递减。如何实现边际报酬递增？经济学上技术进步提供了解释，哈佛大学经济学教授萨克斯提出了基于Ideas的边际报酬递增的增长模型。过去我们理解Ideas是主意，其实它的范围很广，包括思想、概念、理念、观念、主意、知识等。知识是可以表达的，也可能是不能表达的，比如中医能看好病但不用分子符号表示和解释，可口可乐大家都喜欢喝，这也是决窍，也是知识。另外还有人的精神风貌和雄心壮志。现实经济增长模型是两种不同的模型，一种是基于资本积累的报酬递减的增长模式，一种是基于Ideas的增长模式。海南的任务是如何从基于资本的增长模式转变为基于Ideas的增长模

式。萨克斯对 Ideas 含义的解释是，首先新的 Ideas 一定是产生于旧的 Ideas；第二新的 Ideas 和旧的 Ideas 重合以后会产生出和经济增长成比率的增长；第三 Ideas 有正反馈性，还有放大效果，即我获得 Ideas 并不影响你获得 Ideas，但却也会因为我的 Ideas 产生你的新的 Ideas。在此基础上可以再引入一些新概念，比如引入人口规模，人口越多，Ideas 能产生的可能性就越大；有 Ideas 并且能够去传播 Ideas，就具有了规模效益。所以说人口的规模效益非常重要。萨克斯认为经济增长就是两种模型的叠加和综合，一方面有资本的报酬递减机制起作用，一方面有 Ideas 边际报酬递增的机制。因此经济发展快的地区，Ideas 的模型份额就高；反之就小。

如何从一个主要以资本积累为主的模型转变为以 Ideas 为主的增长模型？完成这样一个增长模型的转变才有可能长期持续增长。现在全世界的经济学家都在研究为什么中国经济增长这么快，其中安格斯·麦迪森指出中国改革以后经济增长的曲线斜率改变了，但我们的资本增长率并没有改变。其中一个很重要的因素就是邓小平发动的一场思想解放运动，就是一场 Ideas 大传播，这是中国经济长期增长的道理。传播 Ideas 最有效的途径就是开放，包括劳动分工、专业化等等。邓小平同志对中国最大的贡献乃至于对人类最大的贡献就是使得十几亿人民第一次主动对外开放，第一次进行 Ideas 大传播。一个地区的发展核心在于思想解放，核心在于思想解放基础上的市场开放。所以说开放就是海南未来成功之关键和根本点，从基于要素或资本的增长模型转入基于 Ideas 的增长模型。经济发展最大的战略就是开放战略，就是建立全面开放的经济，建立全面开放的社会。深圳大部分是外地人，它是一个移民的社会，是个成功的社会；美国更是如此，美国经济起飞时（指 1870 年）只有四千多万人，到结束时（指 1913 年）达到九千多万人，现在近三个亿，大部分人都是移民过来的。海南岛关键就是要能够有效地配置中国 960 万平方公里的人才，如果可能的话还要有效的配置全世界的人才，作为经济特区的核心思想就在于开放，在改革开放方面先行一步。

5. 知识发展战略

首先从经济学的角度进一步讨论知识要素在未来经济增长、社会转型和社会变革中的重要作用。世界银行在《1998 年世界发展报告：知识促进发展》中指出，从 60 年代到 90 年代 TFP 中知识要素具有重要的作

用。我们对全国31个省、市、自治区做了同样的分析，得出了同样的结论，就是知识要素对经济发展起着重要作用。对1978～1995年海南、广东以及全国的情况进行比较，广东的经济增长率为14.22%，海南的经济增长率为12.31%，广东略高于海南两个百分点。为什么广东会高？数据表面两个地区劳动力增长率相差不大，海南还高出0.02个百分点；人力资本即教育水平略比广东高0.11%；广东的资本增长率是6.71%，海南是7.40%，略高于广东。为什么经济增长却低于广东？主要是TFP比广东低，广东是6.29%，而海南是3.56%。加权计算显示海南人力资本高于广东，物资资本更高于广东，但TFP低于广东（广东的TFP是6.29%，而海南是3.56%，相差一半）。因此海南只要将TFP从3%提高到6%就会超过广东，**从这个意义来看海南的经济增长就是要提高TFP，中国今后经济稳定、健康、持续高增长的关键也是提高TFP。**

TFP的提高有赖于知识因素，因为知识是21世纪最重要的战略性资源，知识驱动经济增长，知识驱动人类发展，知识推动社会转型。**知识资源将是一个国家和地区发展最大的资源，最大的优势，而知识发展落后将是一个国家最大的瓶颈。**在这个意义上，用知识促进发展是一个新的思路，在我最近主编出版的《知识与发展——21世纪中国新的追赶战略》（北京大学出版社）一书中，探讨了中国如何从一个农业为主的社会向工业社会、服务性社会和知识社会转型的构想。作为一个后进的地区和国家最重要的是充分发挥后发优势，后发优势首先就是要充分利用Ideas，即其他国家和地区的发展经验和教训。邓小平说我们改革没先例，要总结我们自己的经验，进一步开放地来吸收国外的经验。同样省委在讨论问题时，不光是要考虑本地区，还要参考别的地区，特别是广东的做法。海南建省的总体决策是对的，但也有成本，把海南和广东之间在行政上人为地分割开了，在这种情况下海南要与广东省加强Ideas的交流。其次是在技术上发挥后发优势。经济欠发达的后进国家之所以能够追赶先发达国家，第一是因为它们的技术扩散速度远远超过发达国家创造技术的创新速度；第二个原因是引用、消化、扩散技术的成本包括使用成本，远低于创新技术成本；第三个理由是一个地区不仅能够开放，很快地引用新的技术，而且本地区还有创新能力，使外来的技术、知识本地化，也就是说，这个地区的技术扩散速度加上创新能力远远超过发达地区的创新能力，这就是技术追赶的诀窍，技术后发优势的秘诀。因

此要做好两手准备，一是要更加开放，二是要更有效益地培养本地知识创新和技术创新的能力，提高全体公民吸收知识的能力，加快交流知识技术和交流通讯信息的能力，进而改变经济增长的斜率，这就是知识发展战略的基本的理论基础。它不仅为日本追赶美国提供了一个解释，也为四小龙追赶发达国家提供了一个解释，同时也为中国追赶其他发达国家提供理论上的解释。而这个理论上的解释本身暗含极其重要的政策含义——21世纪的一个重要发展战略就是知识发展战略，政府在制定发展战略时必须思考这个思路，使得知识要素能成为最重要的要素，改变经济增长的斜率，驱动地区经济的长期增长。

四、21世纪初期的发展目标

1. 中国共产党的历史使命

江泽民总书记在“5.31”讲话中提出了党的历史使命是推动中国社会的发展，发展是执政兴国第一的要务。[①] 如何理解这个观点？中国共产党在1921年成立，特别是从1949年执政以来的第一要务就是要使一个贫穷的中国变为一个富强的中国，要使一个人均收入水平居世界后列的中国变为一个中等较发达的中国，这就是中国共产党的历史任务。

发展不仅仅是经济增长。最近，世界银行前任首席经济学家斯蒂格勒茨提出，发展不仅仅是经济增长，它有着极其广泛的含义，还意味着整个社会的变革，使得各种传统关系，传统思维方式，生产方式，生活方式变得更现代化的变革。我认为，**中国在21世纪的发展任务就是促进社会转型，促进中国可持续发展，促进中国人类发展，而不仅仅是提高人均GDP**。要从中等的人类发展指数（HDI）即从0.7提高到0.8以上高人类发展水平，不仅仅是要增加人民收入，关键是要消除绝对贫困人口，提高人民的健康、教育、文化素养、文明享受等。到2020年十六大将会提出党的战略设想，就是在新世纪的新阶段，进入全面建立小康社会、加快推进社会现代化的新发展阶段，使经济总量、综合国力和人民生活再上一个新台阶。经济总量（指用购买的原价计算的GDP）的目标是要在2015年和2020年之间超过美国。1997年世界银行作了一个

① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”要求，与时俱进努力开创建设有中国特色社会主义事业新局面》，2002年5月31日，《人民日报》，2002年6月1日。

《2020年的中国》的报告，提出只要中国社会稳定，政治稳定，经济总量将在2015年到2020年超过美国。综合国力再上一个台阶，就是要将我国与美国综合国力的差距从现在的三倍缩小到两倍以内。人民生活再上一个台阶是指提高人民的生活质量，使所有的人能够进入到小康社会，使占人口的50%的“第四世界”（主要是中西部地区）能够从目前世界的低收入水平进入到下中等收入水平，使恩格尔系数下降到50%以下，甚至降低到45%以下，这就是全面的小康。海南提出的发展目标是全面建设小康社会，GDP翻一番，人均GDP达到全国中上水平，综合经济实力跨上新台阶，人民综合生活质量位居中国前列，这个目标和国家目标是一致的。

2. 未来发展目标

省委提出的发展目标也就是中国共产党人在海南的雄心壮志，我称之为好的Ideas，要把Ideas传播全省700多万人口，使他们形成一个社会共识，从而促进经济增长、社会的转型和社会的变革。海南还有四个很重要的目标，第一是经济繁荣，第二是人民富裕，第三是社会文明，第四是环境优美，应该再加上一个——政治清明。现在提出一个“绿色GDP”的概念，即把污染的损失、过度索取的资源扣掉，结果发现中国自然资产的经济损失在1985年是将近20%，经过这几年的改革和结构调整，根据世界银行的数据计算，1998年中国已经降到4.5%。2001年我在给国务院写的一个报告材料，标题是“中国自然资产损失的变迁(1975~1998)”，结论是中国在过去经济发展过程中，走了一个先污染后治理的道路，付出了昂贵代价；同时也评价90年代由于结构调整为主线，特别是能源结构的调整，我们开始朝着绿色发展、可持续发展的方向转变，自然资产的损失占GDP的比重迅速下降。

为什么要“政治清明”呢？因为腐败是发展的大敌和陷阱。2000年和2001年年底根据全国几十个部委的数据计算下来，我发现中国现在的腐败等损失相当惊人，大体占GDP比重的14.5%至14.9%，因此现在的GDP是不干净的GDP。就是说，如果扣除了消费者的福利损失，企业家的乱收费等等，GDP要打折扣，因为过多的垄断和干预导致了这种腐败损失。腐败的定义是指滥用公共权力以谋取私利，特别是垄断行业，直接损害消费者的权益。比如民航垄断大体每年损失消费者的利益是75~100亿元，电力行业大体是500~1100亿元，电力改革去年才改一年，农

民就少支付电费350亿元。**现在垄断特别是行政垄断已经成了经济增长的最大的制度阻碍**。海南要加速发展，就要打破内部的垄断，才有可能引来新的投资，可能促进新的增长，所以说政治清明本身就能够促进社会发展。在今年3月份的反腐败国际论坛上，有的专家提出反腐败可以有效地降低婴儿死亡率，因为越是腐败就越把公共投资放在那些大项目，更少的经费放在卫生条件的改善上。还有一个结论是反腐败有助于降低交易成本，同时提高投资者的积极性，促进经济增长。1995年我到新加坡访问以后做了一个调研，其中对在华投资的新加坡商人提出两个问题，第一个是在中国投资扣掉正常的费用，还需不需要额外的贿赂成本，50%多的人选择不需要，40%的人选择需要；第二是如果中国政府能够有效的反腐败，你是不投资还是继续投资或是大量的投资，结果100%的人都表示要继续投资或大量投资。当时我曾经讲过，**发展是硬道理，反腐败也是硬道理。因为反腐败降低了投资者的交易成本和贿赂成本，从这点来看，就等于提高了他的投资收益，同样可以促进发展**。我想这个结论适用全世界，同样也适用于海南，政治清明的社会才能吸引更多的外商投资。海南省委把优化投资环境作为重要的战略思路提出是非常重要的，经济发展的主体不是政府，而是创造财富的投资者和企业家，因此，需要有一个良好的环境来吸引他们。

3. 建立知识社会

对于今后中国发展的战略构想，我们提出来要建立一个世界上最大的知识社会。这可以从250多年前说起，中国那时是世界上最大的农业社会，50多年前中国沦为世界最大的贫穷社会，现在我们要在这个世纪建立世界上最大的知识社会，才能够实现民富国强，提高国际竞争力，这就是我们跨入新世纪对中国的长期性战略构想。这个战略构想有三个重要的组成部分。

第一个就是要建立世界上最大的学习型社会。过去20年中国总人力资本（指15岁以上人口平均受教育年限与15~64岁人口的乘积）翻一番，占世界总数的1/4，受教育人口占全世界将近1/4，而且人口的年龄结构是年青型的，即使2040年印度的总人口超过中国总人口的时候，中国的总体人力资本还是比印度高。现在关键是要加快解决贫困地区、中西部地区的九年义务教育，同时加快高中教育、高职教育和高等教育，最重要的是要发展民办教育，包括培训特别是干部的培训，使所有的人

口终生学习，终生受益。人才不仅是第一资源，而且应该成为政府、社会和家庭的第一投资对象。从这个意义上说，建立学习型社会对中国极具意义，因为我们有十几亿人口，要使所有的人民只要有学习的欲望，就应该有学习的机会，而且是平等的机会，这是一件十分了不起的事情。第二个就是要建立世界上最大的普及使用技术的社会，包括农业技术，各种新旧技术。第三个就是要建立世界上最大的信息社会，对此应该充满信心。因为在80年代末期中国的农产品产量超过了美国，90年代末期除了汽车和电力以外主要工业产品产量全部超过美国，现在手机、移动电话、电话主线超过了美国，今后5年也就是到2005年我们的计算机、因特网用户将有可能超过美国。只要信息产业、信息服务业、信息制造业进一步开放，引入竞争机制，中国就有条件成为世界上最大的信息消费国、信息产业国，甚至信息技术出口国，这就是我们对中国的首选战略构想。这些构想，希望海南地区应该在全国先行一步，考虑如何加快以上几个方面的建设。

从进入新世纪中国的发展来看，就是要从原来靠资源驱动、要素驱动和资本驱动的增长模式，逐渐转向创新驱动（技术驱动、知识驱动和信息驱动）的增长模式，这就要求实施知识发展战略。这种增长模式的转变包括如下三个途径，第一个就是获取全球知识和信息，作为海南省不仅要获取全国而且要获取全球的信息；第二个就是要进一步扩大全体公民吸收知识的机会，发展他们的能力；最后一个就是扩大全体公民获取知识和信息的机会和能力，这就包括要加强通讯基础设施建设等，现在教育部正在全国进行各类学校以及网络信息等基础建设，为我们建设知识社会型社会创造条件。

五、发展的要点和思路

1. 实现什么样的高增长

我个人认为，中国今后实现一二十年的高增长不是关键性问题，关键是要实现一个什么样的高增长。主要在于**增长模式的转变，第一个就是从低效率高增长转向高效率高增长；第二个就是从低质量高增长转向高质量高增长；第三个就是从不公平高增长转向公平高增长；第四个就是从低就业高增长转向高就业高增长。**

海南从1995年到2000年经历了大规模的结构调整，突出反映为正

规部门的就业能力下降，到目前为止从1995年的107万人减少到2000年的78万人，下降了27%，其中国有部分下降了29.5%，城镇集体下降了46.8%，低于全国平均数。其中农业部门减少35.1%，采掘业减少29.6%，制造业减少40.4%，建筑业减少49.7%，商业更多，减少62.3%。前一段时间我们在向国务院提交的报告中提出中国今后的就业发展方向是从正规就业转向非正规就业，采取灵活就业、阶段就业和小时就业等方式调整就业政策。80年代在拉丁美洲，这种灵活的就业政策创造了80%的新增就业，即使在发达国家比例也很高。海南省未来面临的就业问题在全国是突出的，如何有效地创造新增就业是一项迫切的工作。从发展战略上看，海南在从一个不可持续的高增长转向可持续的高增长方面已经走在了全国的先列，海南不仅仅现在的环境质量在全国居前列，关键是在前两年就已经在全国率先确定了建立生态省的战略发展目标，这是一个转折点。

第二个方面是在经济结构和产业结构调整的基本思路上，海南要实施比较优势和竞争优势相结合的战略，它包括三个方面的内容。第一是要充分发挥比较优势，它有两个核心要点，一个是比较优势要大有所为，另一个是比较劣势要有所不为。从产业结构来看，海南的农业和服务业要大有作为，工业可能有些还要有所不为。当然在工业中要具体分析，有的必须是大有作为，有的必须要结构调整，有的必须要退出来。第二是要积极创造竞争优势，使海南具有动态优势的产业不断上升，尽快地成为竞争优势，仅仅靠比较优势是不够的，特别是中国作为一个大国，在这一方面必须突出，海南的特色农业和特色旅游业应该能够从比较优势走向竞争优势。第三个方面是要努力发挥后发优势，也就是说要在某些方面实行所谓的“跨跃式发展”，也就是所谓的“三高”，即高起点、高水平、高质量，假设海南已经定位为国际休闲度假旅游中心，那么这些标准就必须和国际接轨。海南改革发展研究院把海南和韩国的济洲岛进行比较分析，海南在许多方面和济州岛不同，关键是如何怎么定位，全岛不可能全部定位为国际标准，但是像海口和三亚就应该朝着国际标准，形成局部的快速发展。另外在IT技术的发展上，海南不一定要生产和创新IT技术，但可以在使用、消费和服务方面实现跨跃式的发展。因此海南的发展必须明确自己的战略定位，确立“一省两地”发展的战略比较符合省情，也比较符合全世界的发展潮流，不过发展战略一旦确认

就必须按基本思路来进行。

2. 确定开放型经济发展战略

以下讨论所谓的全球化战略，或者说开放战略的核心思想。按一般发展规律，内向型经济转向外向型经济、再到开放型经济发展，广东基本上是这一发展轨迹，海南从一开始就要定位为开放型经济战略，但是海南目前还不是外向型经济。开放型经济战略有以下几个方面内容，一是生产、消费国际化，旅游业等产业从一开始就达到这个水平；二是投资、贸易自由化；三是经济体制市场化和国际化。2001 年我们向国务院分别提出了两个重要报告，一个是“3+1”，就是日本、韩国、中国加上香港成立贸易自由区；第二个是“10+1”，就是东盟 10 国加上中国建立自由贸易区。如果中国进一步加快“10+1”的谈判，海南就要考虑自己在“10+1”中捕捉什么样的机会，因为贸易自由区不可能对全世界自由，但至少对东盟地区有可能，因此在贸易自由区达成协议之前海南要加快投资和贸易自由化，比如加快旅游业中的国际旅游团体以及落地签证免签等政策，抓住一些有助于发展海南自己的比较优势、竞争优势的产业，在这些领域率先开发。中国原来的外向型经济不是真正意义上的开放型经济，是来料加工，其本质上还是封闭的或者半封闭的，即它的出口是开放的，进口是封闭的，或者说是贸易保护。开放体制是指对国内国际都开放，美国是世界上最大的开放市场，它的平均关税率就是 2% 多一点，除了军事投资，什么都可以投资。

3. 实行良治，促进发展

最后一个问题讨论实行良治促进发展。区别于劣治，良治本身是发展的目标之一，因为良治会促进经济增长，良治和良好的政府政策具有有益的互补性。假定海南省委的政策是符合省情，符合世界潮流的，无论是在国内国际定位都是好的，但是如果没有良治的搭配，政策就不会发挥作用，从这个意义上看良治比良好的政策更重要。如果有了良好的治理方式就会促进社会参与，产生好的 Ideas，形成良好的政策。

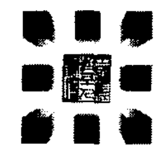
良治的含义是通过正规与非正规的的制度安排实现公共福利最大化和公共资源的有效配置，使公共支出既有利于公平，也有利于效率。就中国而言，良治就是为了富民强国，提高国际竞争力，因此良治是政府追求的目标，也是能有效促进经济增长的重要手段。

谈到政府转型的问题，首先就是要从计划经济时期的无所不管、无

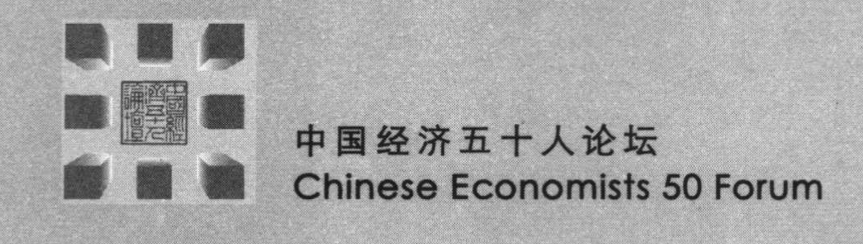
所不包、过度干预转向适度干预，从越位到定位，提供更多的社会公共产品和公共服务，从竞争性行业中撤离出来；从干预手段看，从主要以计划的行政手段为主转向法律经济手段为主，辅之以必要的行政手段。干预的目的是保护国有企业，保护条条垄断，保护块块专政，也就是地区封锁，政府应该从这种干预转向通过保护消费者和投资者的利益来创造公平、公开、公正的市场，消除前面提到的妨碍发展的最大垄断障碍。另外，从原来国家干预不受约束或者只是受少数领导者个人意志约束转向受制度约束，从原来干预和排斥市场转到对市场的友善。在这方面中国转轨非常快，1992 年党的十四大解决的最大问题是中国要不要搞市场经济，现在的争论主要是搞哪一种市场经济，是搞大规模的地下经济，以走私等为主的投机取巧的市场经济，还是搞规范的、透明的和国际游戏规则接轨的市场经济。

提高政府行政效率是促进发展的关键。海南在建省初期率先在全国实行“小政府、大社会”的模式，积极推进政府改革，提高行政效率。如何衡量各地区政府的效率呢？这里不是指行政办事效率，而是指用于行政管理支出的经济产出效益。用单位行政管理费的 GDP 来表示，而不是用单位政府财政支出的 GDP 来表示，因为财政支出中用于公共服务和公共投资被称为政府有效支出，而财政支出中用于行政管理费支出被称为政府的行政成本。显然，单位行政管理费的 GDP 越大，则行政效率越高；反之则反。根据我们的研究发现，全国 31 个省市自治区政府的行政效率差异甚大，且行政效率与人均 GDP 水平呈正比，通常沿海地区特别是城市地区行政效率高，而内陆地区、贫困地区行政效率比较低。全国各地区政府行政效率最高的是上海，每元行政管理费的 GDP 产出达到 172 元，其次是天津（163 元）、福建（143 元）。海南在全国的水平较低，为 69 元，与中西部地区差不多。这表明，实行“小政府、大社会”并不一定政府行政效率就高，由于人口相对较少，经济规模较小，可能行政效率还比较低下。

海南的同志经过几次大起大落以后心态需要调整，我们现在要搞的是现代的市场经济，搞的是公平的、公开的、阳光下的市场经济。在 250 年的世界经济发展历史上没有哪一个国家是靠走私发展起来的，都是靠技术创新、制度创新发展起来。海南的发展整体速度是快的，现在需要真正了解世界发展的趋势，来促进政府的转型。从这个意义上来看



良治可以促进政府发挥它的基本作用，创造良好的、有效率的市场环境，保证公平竞争，促进优胜劣汰，提高国际竞争力，成为社会变革的驱动者、领导者和推动者。因此我们要从劣治到良治发动一场政府的变革，这有助于 Ideas 的获取和转化。政府要从（行政）干预型向（公共）服务型进行根本性的转变，使得海南真正能够创造出一流的企业，为一流的企业服务。



第三部分　社会与发展

劳有所得，就业是民生之本，实现创造就业的经济增长。

学有所教，教育是民生之基，建立世界最大的学习型社会。

病有所医，健康是民生之需，建立全民健康型社会。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development

就业是民生之本[①]

1995 年到 2001 年是中国经济的大规模结构调整时期，中国经历了“下岗洪水”、“失业洪水”的时代。这期间，累计有将近 6000 万国有单位和城镇集体单位的正规就业岗位被摧毁，中国经历了人类历史上从未有过的大规模的下岗。如果从下岗和失业人员扩展到家庭，根据城镇平均每户家庭人口数计算，大约有 1.9 亿城镇人口受到不同程度的影响，这一时期我国城镇人口 3.5 亿人到 4.8 亿人。所以说，此次大规模下岗失业的社会影响是极其广泛的，社会后果是极其突出的。我国就业所面临的转轨就业、青年就业和农村转移就业同时出现，相互交织的“三碰头”局面，决定了就业问题之复杂，就业工作任务之艰巨，是世界任何国家都未有过的。[②] 因此，解决就业就成为中国政府面临的最大的民生问题。

为什么说就业是民生之本呢？对此《中华人民共和国宪法》第四十二条给出了明确的法律依据，“国家通过各种途径，创造就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。国家对就业前的公民进行必要的劳动就要训练”。1995 年实施的《中华人民共和国劳动法》在第二章专门列出促进就业部分，共 6 条，主要是明确促进就业的原则。[③]

---

① 该文发表于《国情报告》2007 年第 11 期，2007 年 3 月 15 日。

② 莫荣：“完善我国促进就业的法律制度”，《经济参考报》，2007 年 3 月 12 日。

③ 《中华人民共和国劳动法》“第二章促进就业”规定：“第十条，国家通过促进经济和社会发展，创造就业条件，扩大就业机会。国家鼓励企业、事业组织、社会团体在法律、行政法规规定的范围内兴办产业或者拓展经营，增加就业。国家支持劳动者自愿组织起来就业和从事个体经营实现就业。第十一条，地方各级人民政府应当采取措施，发展多种类型的职业介绍机构，提供就业服务。第十二条，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。第十三条，妇女享有与男子平等的就业权利。在录用职工时，除国家规定的不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准。第十四条，残疾人、少数民族人员、退出现役的军人的就业，法律、法规有特别规定的，从其规定。第十五条，禁止用人单位招用未满十六周岁的未成年人。文艺、体育和特种工艺单位招用未满十六周岁的未成年人，必须依照国家有关规定，履行审批手续，并保障其接受义务教育的权利。

我们注意到，**中央政府的经济政策和改革政策对中国摧毁就业和创造就业具有两重性重要影响**。1997 年党的十五大报告主张“下岗分流，减员增效”。面临大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”，以及引起的各种社会不稳定事件（最突出的是 1999 年的法轮功事件），1999 年中央政府开始调整了经济政策和改革政策。2002 年 11 月，党的十六大报告中首次提出，就业是民生之本。创造就业成为政府的重要目标，扩大就业成为政府的重要任务。[①] 2003 年 3 月 18 日，温家宝总理在中外记者见面会上提出要解决三个重大的经济问题，第一个问题就是就业和社会保障。温总理提到，中国面临巨大的就业压力。他特意介绍了中国一个最大的国情：中国的劳动力有 7.4 亿人，而欧美所有发达国家的劳动力只有 4.3 亿人；中国每年新增劳动力 1000 万人，下岗和失业人口约有 1400 万人，进城的农民工保持在 1.2 亿人。因此，他感到身上的担子有千斤之重。[②] 而后中央和国务院又进一步制定了促进就业的各种政策，动员全社会力量广泛参与就业、再就业工作。我国实行的积极的就业政策包括五个方面：一是鼓励劳动者自谋职业、自主创业。二是鼓励企业吸纳就业。三是帮扶困难群体再就业。四是鼓励国有大中型企业充分利用原企业的非主业资产、闲置资产和关闭破产企业的有效资产，改制创办面向市场、独立核算、自负盈亏的法人经济实体，分流安置企业富余人员。五是免费就业服务和职业培训补贴。[③] 对于促进就业的原则，可以描述为，一是扩大就业，二是市场就业，三是平等就业，四是统筹就业。[④] **实际上，创造就业是世界性的难题，不仅在发达国家是难题，发展中国家是难题，转型国家更是难题。中国政府在破解这个难题上取得了令人惊异的成绩。**

---

① 党的十六大报告指出，就业是民生之本。扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。国家实行促进就业的长期战略和政策。各级党委和政府必须把改善创业环境和增加就业岗位作为重要职责。广开就业门路，积极发展劳动密集型产业。对提供新就业岗位和吸纳下岗失业人员再就业的企业给予政策支持。引导全社会转变就业观念，推行灵活多样的就业形式，鼓励自谋职业和自主创业。完善就业培训和服务体系，提高劳动者就业技能。依法加强劳动用工管理，保障劳动者的合法权益。高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全。江泽民：“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告”，2002 年 11 月 8 日。

② 新华网，http://www.xinhuanet.com/2h2003/ssbd/20030318b/w2.htm。

③ 莫荣：“完善我国促进就业的法律制度”，《经济参考报》，2007 年 3 月 12 日。

④ 莫荣：“完善我国促进就业的法律制度”，《经济参考报》，2007 年 3 月 12 日。

一、就业规模持续扩大

目前来看，中国实行的积极的就业政策取得了良好的政策效果，进一步扩大了中国的就业规模，调整了中国的就业结构。

首先，就业人员总量快速增加。1978 年，中国的就业人员数只有 4.02 亿人，2000 年增加到 7.21 亿人，2006 年达到 7.64 亿人。1978 年，城镇就业人员数只有 0.95 亿人，2000 年增加到 2.32 亿人，2006 年达到 2.83 亿人（见表 3.2）。

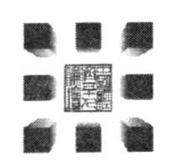
其次，城镇就业占就业总量的比重迅速提高。1978 年，城镇就业人员占就业总人口的比重为 23.7%；之后这一比重不断上升，到 1995 年增加到 28%，2006 年达到 37.1%。相应的，农业就业占就业总人口的比重从 1978 年的 76.3% 下降到 2006 年的 62.9%（见表 3.1）。从全球视角来看，全世界新增的就业约 1/4 在中国，而且主要在中国的城镇。

表 3.1　　中国的就业规模和城乡结构（1978～2006）

年份	就业人员总量	城镇就业	比重	乡村就业	比重
单位	万人	万人	%	万人	%
1978	40152	9514	23.7	30638	76.3
1980	42361	10525	24.8	31836	75.2
1985	49873	12808	25.7	37065	74.3
1990	64749	17041	26.3	47708	73.7
1995	68065	19040	28.0	49025	72.0
2000	72085	23151	32.1	48934	67.9
2005	75825	27331	36.0	48494	64.0
2006	76400	28310	37.1	48090	62.9

资料来源：《中国统计摘要 2006》，第 43 页；《2006 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

第三，从产业结构上来看，第一产业吸纳就业的能力下降，第二产业就业人口增加缓慢，新增就业主要集中在第三产业。1978 年，第一产业的就业人口为 2.83 亿人，占就业总人口的 70.5%；第二产业的就业人口为 6945 万人，占就业总人口的 17.3%；第三产业的就业人口为 4890 万人，占就业总量人口的 12.2%。其后，第一产业的就业人口也有增加，但增加速度低于第二产业和第三产业，其占就业总量的比重不断降



低。1991 年以后，第一产业的就业人数开始减少，第二产业的就业增加速度开始放缓，而第三产业吸纳就业的能力显著增强，大部分的新增就业集中在第三产业。1994 年，第三产业的就业人口增加到 1.55 亿人，超过第二产业的就业人口（1.53 亿人）。到 2005 年，第一产业就业人口减少至 3.39 亿人，占就业总量的比重为 44.7%；第二产业的就业人数为 1.31 亿人，占就业总量的比重为 23.9%，第三产业的就业人数为 2.38 亿人，占就业总量的比重达到 31.4%（见图 3.1、图 3.2）。

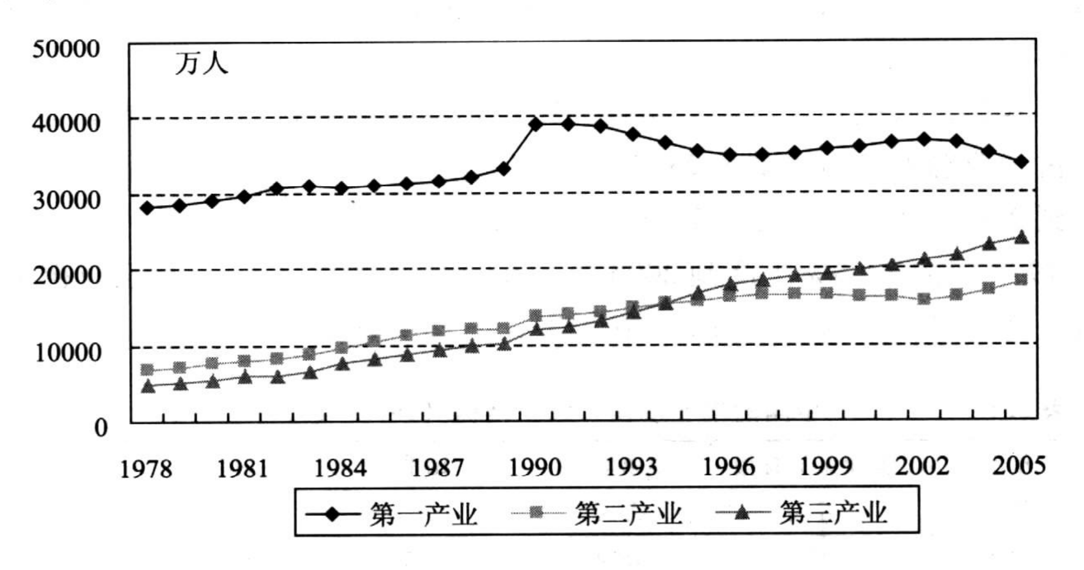


图 3.1　三大产业就业人员数量（1978～2005）

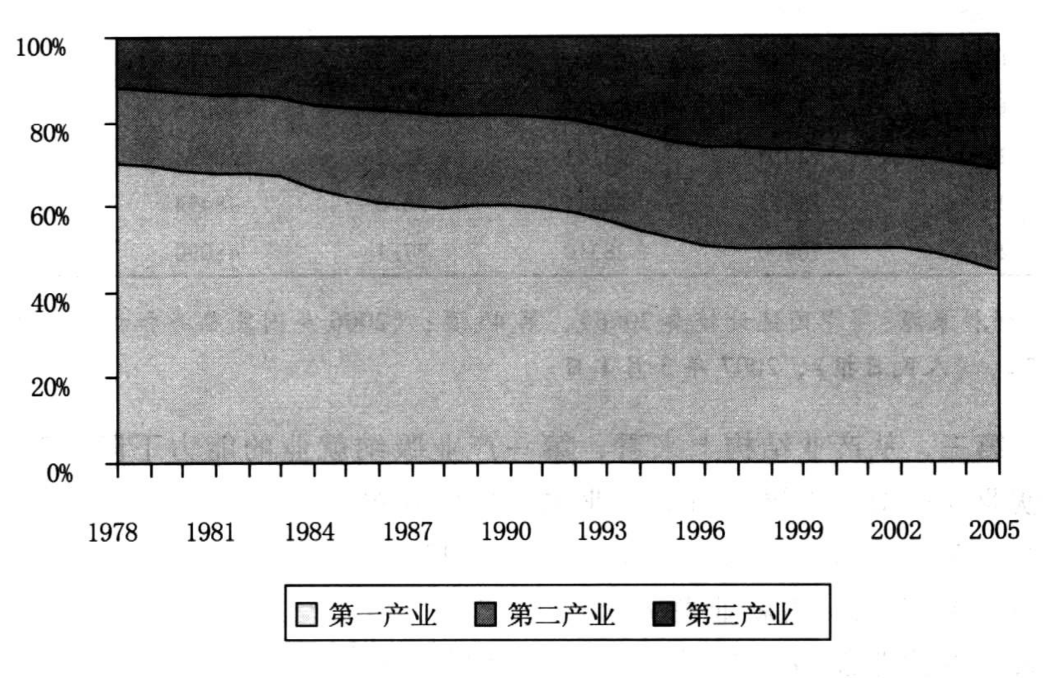


图 3.2　三大产业就业分布（1978～2005）

第四，城镇就业人口规模不断增大，城镇登记失业率上升速度减缓。根据《国民经济和社会发展统计公报》公布的数据，2002 年，城镇新增就业人数为 840 万人，2003 年新增 859 万人，2004 年新增 980 万人，2005 年新增 970 万人，2006 年达到 1184 万人，超出预期目标（900 万）32%（见图 3.3）。从城镇就业人口的净增加值来看，1996～2000 年期间，城镇就业的增幅逐渐下降，2000 年增幅最小，只增加了 739 万人；之后增幅不断提高，2005 年上升至 855 万人，2006 年达到 979 万人（见图 3.4）。

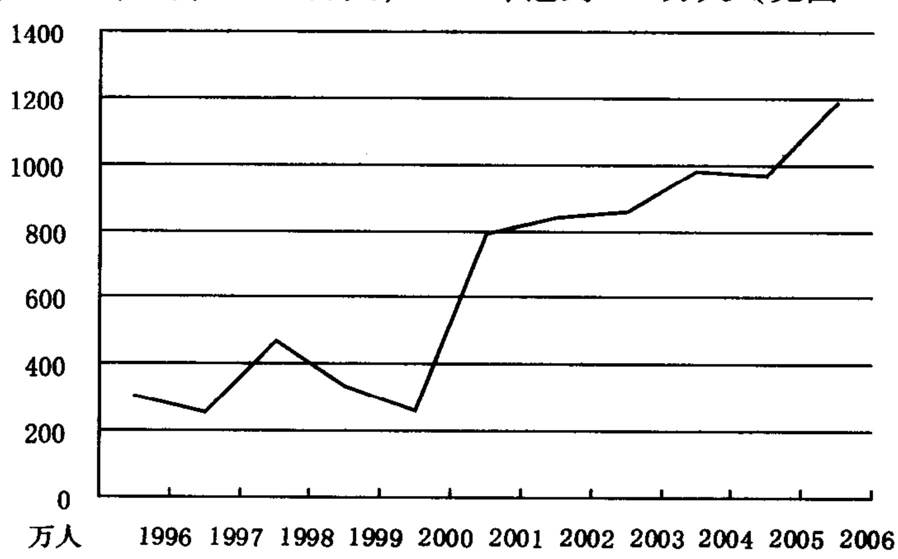


图 3.3 城镇新增就业人员数量（1996～2006）

资料来源：1996～2006 年各年国民经济和社会发展统计公报。

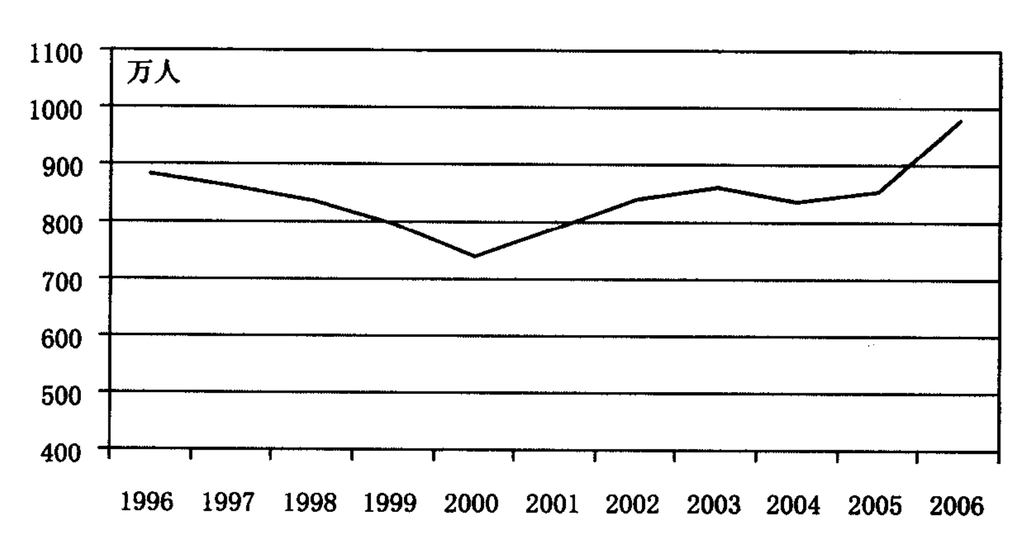


图 3.4 城镇净增就业人员数量（1996～2006）

注：净增就业人员数＝当年末城镇就业人员数－上年末城镇就业人员数。

资料来源：《中国统计摘要 2006》，第 43 页；《2006 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

从城镇就业的类型来看，正规部门（包括国有单位和城镇集体单位）的就业容量明显下降，而非正规部门的就业容量明显上升，已经超过正规部门的就业比重。改革开放之初，几乎全部的城镇就业都是在国有单位和集体单位。1978 年，国有单位的就业比重达到 78.3%，集体单位的就业比重为 21.5%，两者之和达到 99.8%，个体、私营等非正规经济部门的就业比重不足 0.2%。20 世纪 80 年代，国有、集体单位的就业人数仍在增加，但由于个体部门的发展，正规部门的就业比重缓慢下降，到 1989 年，正规部门的就业比重下降到 95.5%。进入 90 年代以后，传统正规部门（国有、集体单位）的就业人数迅速下降，1995 年，国有单位就业人数为 11261 万人，城镇集体单位就业人数为 3147 万人，到 2005 年，国有单位就业人数降为 6488 万人，城镇集体单位就业人数降为 810 万人；**1995～2005 年间，国有单位和城镇集体单位累计摧毁了近 7000 万个就业岗位。**

与此同时，新兴正规就业部门和非正规就业部门的就业人数明显上升。（见图 3.5）从 80 年代中期开始，联营、外资、股份合作等部门逐渐兴起，并成为城镇新增劳动力的重要贡献者。1985 年，新兴正规部门的就业人数为 44 万人，占城镇就业总数的 0.34%；到 1990 年，这些部门的就业人数增加到 162 万人，占城镇就业总数的比重提高到 1%；2000 年，这些部门的就业人数增至 1984 万人，占城镇就业总数的 8.6%；到 2005 年，股份合作、有限责任、联营、外资等新兴正规部门的就业人数已经达到 3927 万人，占城镇就业总数的比重达到 14.4%。

非正规部门的迅速发展是城镇就业的另一个巨大的驱动力。改革之初就已经存在一定数量的个体经济，1978 年个体部门的城镇就业人数为 15 万人。在整个 20 世纪 80 年代，个体、私营等非正规部门的发展较为缓慢，到 1989 年，个体单位的就业人数达到 648 万人，占城镇就业总量的 4.5%。进入 90 年代以后，由于私营经济的崛起，非正规部门的就业容量迅速发展。1990 年，非正规部门就业人数为 2984 万人，占城镇就业总数的 17.5%；2000 年，非正规部门的就业人数增加到 1.16 亿人，已经占到城镇就业总量的 1/2；到 2005 年，非正规就业人数增至 1.61 亿人，占城镇就业总量的比重达到 59%（见图 3.5）。

各地方在大力发展劳务经济，劳务输出成为农村转移剩余劳动力的重要渠道。例如，2006 年四川省转移农村劳动力 1874 万人，其中向省外

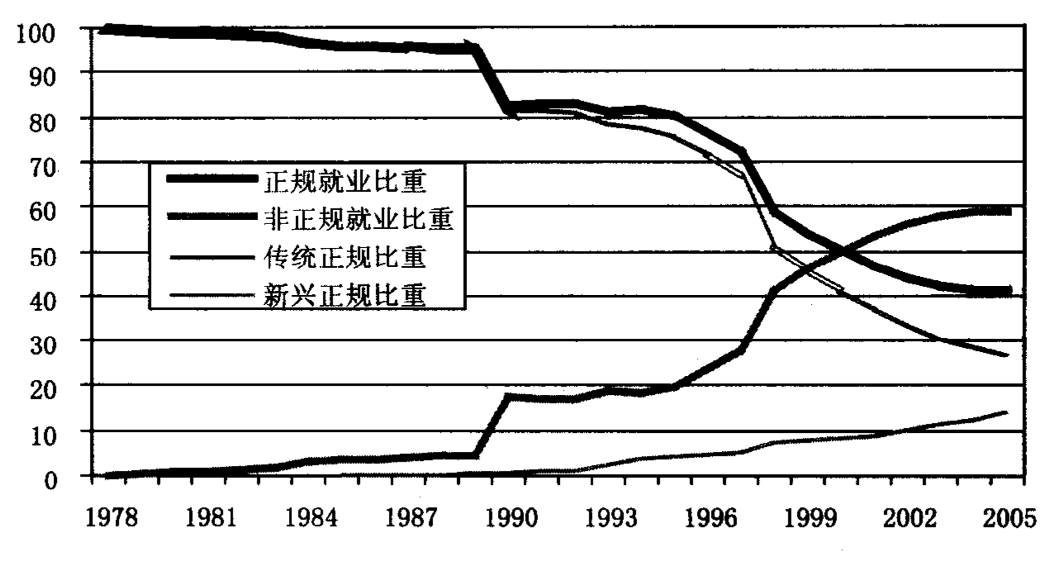


图 3.5 城镇就业不同部门的就业比重（1978～2005）

注：传统正规部门就业包括国有单位、城镇集体单位的就业；新兴正规就业包括股份合作单位、联营单位、有限责任单位、港澳台投资单位以及外商投资单位等的就业；非正规部门就业包括个体、私营单位以及未统计的城市就业（主要是农民工）情况等。

资料来源：《中国统计年鉴 2006》。

输出 1031 万人，占总数比重的 55%，劳务总收入 913.5 亿元，人均年收入 4875 元。该省农民人均纯收入 3013 元，其中劳务收入为 1186 元，占 39%。①

在经济全球化日益加速和扩大，工作岗位已经成最大的稀缺资源，目前，世界各国多处于就业摧毁时期，中国在 90 年代下半期也是摧毁就业期，从最近几年来在中国政府的努力下进入创造就业的时期，这是一个重大的进展。

二、扩大就业的社会结果

扩大就业能够产生一系列良好的经济社会结果。**从经济学上讲，有了就业，就有了收入；有了收入，就有了消费；有了消费，就有了需求，有了需求；反过来就有了经济增长**。过去一段时期，我们单纯的追求经济增长，现在我们是为了创造就业而经济增长，反过来就业增长又进一步促进经济增长，使我们摆脱了“高增长、低就业、低消费”模式，向“高增长、高就业、高消费”模式转变。

① 《经济日报》，2007 年 3 月 10 日。

从社会消费品零售总额的增长情况来看，1998 年以来，社会消费品零售总额的增长逐年加快，由 1998 年的 6.8% 增加到 2006 年的 13.6%，特别是县及县以下的地区，社会消费品零售总额的增长率由 1998 年的 1.4% 增加到 2006 年的 12.2%，尽管还低于全国平均水平，但其增长的加速度却是十分喜人的（见图 3.6）。

从城乡居民收入来看，2004 年以来，城乡居民收入特别是农村居民收入保持了较高的增长率。2004 年，城镇居民可支配收入实际增长 7.7%，2005 年增长 9.6%，2006 年增长 10.4%；2004 年，农村居民纯收入实际增长 6.8%，2005 年增长 6.2%，2006 年增长 7.4%，虽然仍然低于城镇居民收入的增长速度，但相比之前 3% ~4% 左右的增长率，已经有了大幅度的提高。按照不变价格计算，2006 年，城镇居民可支配收入比 1978 年增长了 5.7 倍，农村居民纯收入比 1978 年同样增长了 5.7 倍（见图 3.7）。

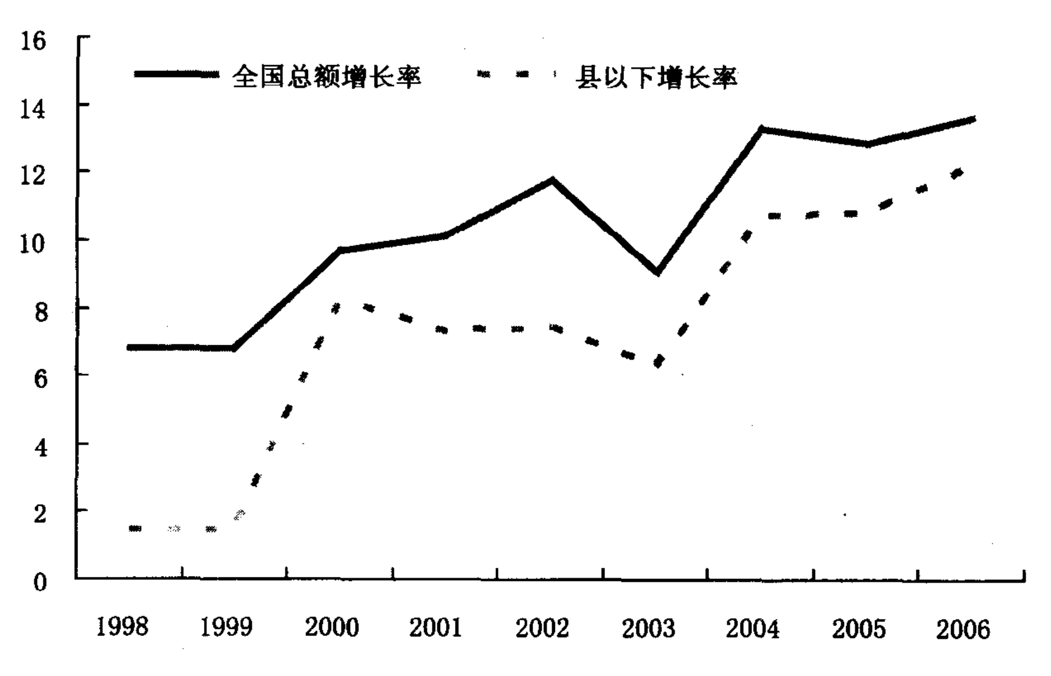


图 3.6 社会消费品零售总额的增长率（1998 ~ 2006）

资料来源：《中国统计摘要 2006》；《2006 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

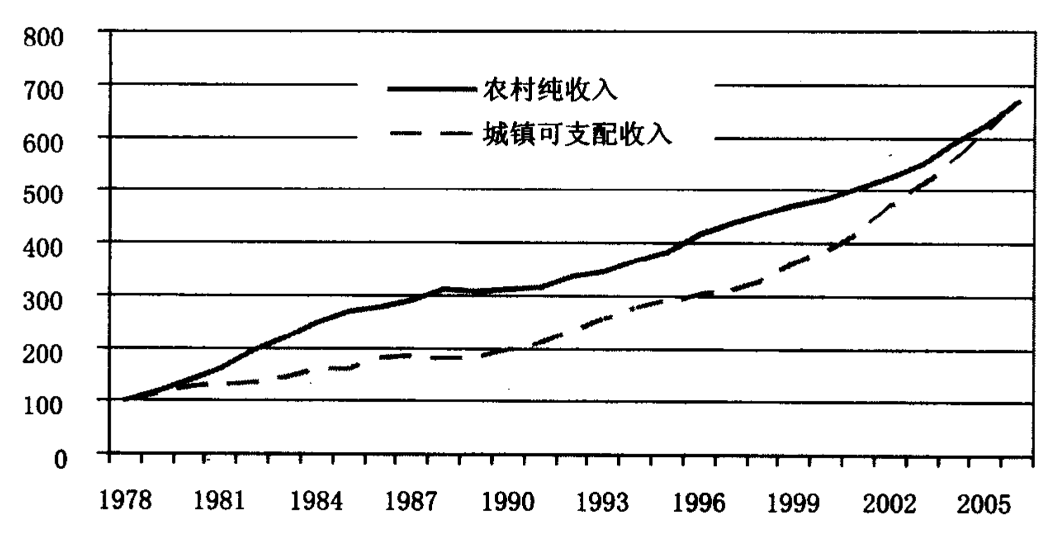


图 3.7　城乡居民的收入增长速度（1978 年 =100，1978 ~ 2005）

资料来源：《中国统计摘要 2006》，第 43 页；《2006 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

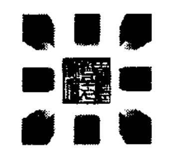
三、中国目前的失业状况

进入 20 世纪 90 年代以后，随着私营等经济组织的合法化①，正规部门的比重迅速下降，特别是 1996 年后的“下岗洪水”、“失业洪水”，传统正规部门摧毁了大量的就业岗位。1996 年，国有企业下岗职工人数为 573.7 万人，1997 年达到 929.3 万人；1996 ~ 2004 年间，国有企业累计下岗职工人数多达 4700 多万。（见图 3.8）目前来看，随着国有企业改制的进程已经大部完成，2004 年国有企业下岗职工人数降至 153 万人，中国的“下岗洪水”已经基本结束。

同时，城镇登记失业人员的数量仍在增加，但速度明显放缓。1984 年城镇登记失业人员数达到最低点，为 235.7 万人，城镇登记失业率为 1.9%；其后城镇登记失业人数逐渐增加，2000 年为 595 万人，2001 年迅速增加到 681 万人，比 2000 年增长了 14.5%，城镇登记失业率也从 2000 年的 3.1% 增加到 3.6%；2002 年进一步增加到 770 万人，比 2001 年增长了 13.1%，城镇登记失业率增加到 4%。从 2003 年开始城镇登记

---

① 1987 年，党的十三大首次肯定了在社会主义初级阶段存在着私营经济的所有制结构。1988 年的宪法修正案，在法律上明确了私营经济的地位和作用。其后国务院出台了几个有关私营经济的法律文件，使私营经济的发展进入合法阶段。



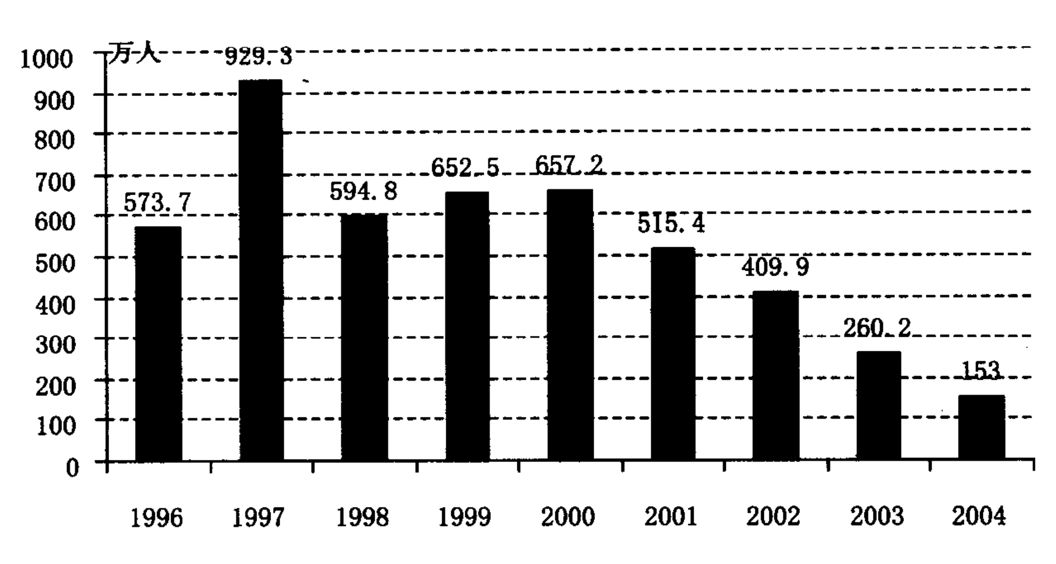


图 3.8　历年国有企业下岗职工人数（1996～2004）

失业人数和登记失业率的增长速度都开始减缓，2006 年城镇登记失业率为 4.1%。温总理在政府工作报告中提出 2007 年的城镇就业目标，即城镇新增就业人数不低于 900 万人，城镇登记失业率控制在 4.6% 以内。这一目标是非常有希望能够实现的。

从经济增长与就业增长的关系来看，经济增长是就业增长必要条件，但不是它的充分条件，这取决于选择何种经济增长模式。总的来说，根据经济增长与就业增长速度的不同，可以有四种模式：一是高经济增长率，高就业增长弹性；二是高经济增长率，低就业增长弹性；三是低经济增长率，高就业增长弹性；四是低经济增长率，低就业增长弹性。

20 世纪 80 年代中国属于“高经济增长、高就业增长”模式，基本上实现了“充分就业目标，每年新增就业岗位 1440 万个。1980～1985 年期间，我国 GDP 年平均增长率为 10.7%，就业增长率为 3.3%，就业增长弹性系数为 0.31；1986～1989 年，GDP 增长率为 7.9%，就业增长率为 2.63%，就业增长弹性系数达到 0.33。“八五”期间 GDP 增长率升为 12.3%，就业增长率降为 1.01%，就业弹性系数降为 0.08，属于“高增长、低就业”模式，每年新增就业岗位 660 万个。中国至今还没有摆脱“高增长、低就业”模式，政府的就业任务仍然非常艰巨（见表 3.2）。

表 3.2　不同时期的经济增长率与就业增长率（1980～2006）

时期	GDP 增长率（%）	就业增长率（%）	就业增长弹性系数
1980～1985	10.7	3.32	0.31
1986～1989	7.9	2.63	0.33
1991～1995	12.3	1.01	0.08
1996～2000	8.6	1.15	0.13
2001～2005	9.6	1.02	0.11
2006	10.7	0.7	0.07

资料来源：《中国统计摘要 2006》，第 43 页；《2006 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

需要指出的是，城镇失业人口的结构也发生了较大的变化，其中最突出的就是大专以上高学历人口的失业问题。中国的城镇失业问题已经从原来以下岗失业人员为主的就业压力，转化为现在以大学毕业生为主的高学历人口的就业压力。1980 年，我国普通高等学校的毕业生人数只有 14.7 万人，占当年城镇新增就业人数的比重为 2.8%，占正规部门就业人数的 0.14%；1996 年以后，这两个比重上升的速度明显加快，1996 年，普通高等学校毕业生数为 83.9 万人，占城镇新增就业比重为 9.5%，占城镇正规就业的比重为 0.55%；到 2005 年，普通高等学校的毕业生人数达到 306.8 万人，占城镇新增就业的比重增至 35.9%，占城镇正规就业的比重也增加到 2.7%（见图 3.9）。

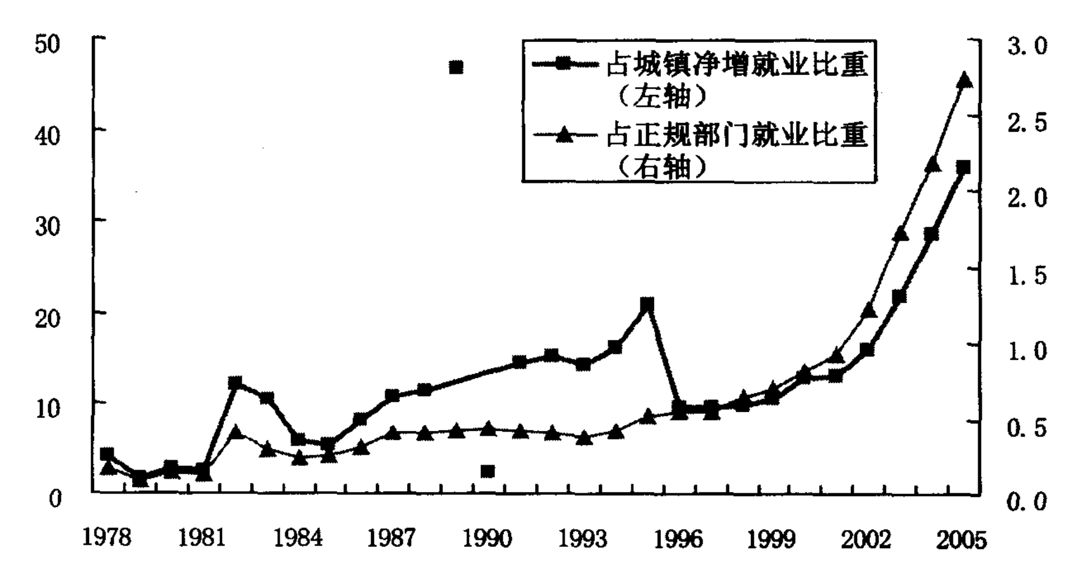
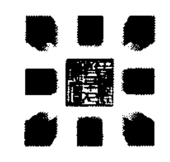


图 3.9　高等学校毕业生数占正规就业及城镇新增就业的比重（1978～2005）



这种高学历群体失业或待业的现象在2001年开始凸现，2003年已占到城镇失业人员的约6%。2001年大专以上毕业生人数失业规模为70万人，到2003年这一规模已上升到85万人。根据国家发改委的城镇失业调查，2004年各级各类学生毕业生约有160万人尚未能就业，其中初中毕业生约70万人，当年失业率约67%；普通高中毕业生约25万人，当年失业率为25%；中专和职业高中毕业尚有25万人未能就业，当年失业率为8.6%；高校毕业生约有40万人不能就业，当年失业率为14%。①

2001年大学毕业生占当年城镇新增就业人数的17%，2006年这一比例上升至35%②。据劳动和社会保障部预计，2007年全国高校毕业生达到近500万人，这相当于占全国城镇新增就业人数的一半以上，就业竞争更加激烈。2005年公布的《中国青年就业状况调查报告》显示，③ 我国15岁至29岁的青年总体失业率9%，为全社会平均失业率（6.1%）的1.5倍，低于全球青年失业率（14.4%），但高于东亚平均水平（7%）和印度的青年失业率（8.1%）④。中国失业青年约占全球失业青年（8820万）的20%。中国青年研究中心2007年公布的研究报告显示，在城镇失业青年中，职业中等教育水平的青年和初中文化水平的青年分别占37%和30%，高中、大专生的比例均为13%，大学生的比例为5%⑤。**这既是人力资源的浪费，也是经济效率的损失；同时也是对社会稳定的巨大威胁。**

总的来说，**高学历群体的失业是一个结构性的问题**。主要是两方面的原因造成的：一是劳动力市场信息不对称，找工作的人不知道到哪里就业，而雇主也难以找到适合的就业者。这就要求我们强化劳动力市场、人才市场的信息服务，使劳动力市场的信息更加社会化、透明化，降低信息的不对称性。同时增大灵活就业的比重，创造更多更加灵活的、更具有流动性的就业岗位。二是高学历群体的预期回报较高，这一群体支

---

① 《中国经济导报》，2005年2月26日。

② 根据各年全国教育事业发展统计公报、各年国民国经济和社会发展统计公报数据计算。

③ 联合国青年就业网络中国项目合作办公室，劳动和社会保障部劳动科学研究所，国际劳工局：中国青年就业状况调查报告——中国“从学校向工作过渡”调查分析报告，2005年5月。

④ 2000年数据，世界发展报告2007。

⑤ 中国青少年研究中心：“十五”期间中国青年发展状况与“十一五”期间中国青年发展趋势研究报告。

http：//vweb.youth.cn/cms/2006/syx/jygd/xsbg/200701/t20070113_ 510663.htm

付了较高的金钱投资和时间投资，因此希望得到很好的回报，势必增加了就业的难度。这就要求这一群体能够适当调整自己的预期。2005 年，为了积极引导和鼓励高校毕业生面向基层就业，中共中央办公厅、国务院办公室印发了《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》[①]，一方面推动基层的人才储备，另一方面也着力解决高校毕业生的就业问题。

四、实现创造就业的经济增长

创造更多的就业岗位、降低高失业率是经济发展和政策核心目标，不仅是中央政府的首要任务，而且也是各级地方政府的首要任务。对此政府应作出实现充分就业目标的政治承诺，这对于促进经济持续增长和人类发展也具有关键作用。经济增长不是发展目的，而是发展的手段，要使得经济增长成为持续创造就业的过程。

改革以来由于中国保持较高的经济增长，实际人均收入水平提高较快，几乎所有的利益集团和人群都是改革的受益者，因而也是改革得以成功的拥护者。但是 20 世纪 90 年代以来我国经济增长与扩大就业之间的联系被大大削弱了，经济高增长并不一定必然带来较高的就业增长，也不会主动转化为就业机会的扩大。经济增长能否扩大就业机会和促进人类发展不仅仅依赖于经济增长率有多高，还取决于采取何种增长模式。大规模企业职工下岗以及日益增多的城镇失业人口的出现，产生了社会的急剧分化，相当比例的人口收入水平的绝对数下降了，生活状况恶化了，成为社会的弱势集团，这不仅包括原有的孤寡老人、病残人员、特困人口家庭，而且也包括不少新加人最低收入阶层的下岗职工及其家庭。就业是解决群体弱势

---

① 该项政策的主要内容包括：（1）积极引导高校毕业生树立正确的成才观和就业观；（2）完善鼓励高校毕业生到西部地区和艰苦边远地区就业的优惠政策；（3）积极鼓励、支持高校毕业生到基层自主创业和灵活就业；（4）大力支持各类中小企业和非公有制单位聘用高校毕业生；（5）探索建立高校毕业生就业见习制度；（6）逐步实行省级以上党政机关从具有 2 年以上基层工作经历的高校毕业生中考录公务员的办法；（7）加大选调应届优秀高校毕业生到基层锻炼的工作力度；（8）实施高校毕业生到农村服务计划；（9）大力推广高校毕业生进村、进社区工作；（10）加大财政支持高校毕业生面向基层就业的力度；（11）为西部地区和艰苦边远地区基层单位适当增加周转编制；（12）实行面向基层就业的定向招生制度；（13）认真做好高校毕业生就业信息服务工作；（14）面向基层经济社会发展需要，进一步深化高等教育改革；（15）加强对高校毕业生面向基层就业工作的领导。

问题的基本策略，因此，任何一个政府都应该将扩大就业作为优先任务。

温家宝总理在2007年的政府工作报告中提出，要实施有利于促进就业的财政、税收和金融政策，积极支持自主创业和自谋职业。重点做好下岗失业和关闭破产企业人员再就业工作，积极帮助“零就业家庭”和就业困难人员就业，加强高校毕业生就业指导和服务，推进退役军人安置改革。发展和谐劳动关系，保障劳动者合法权益。

我国劳动力的基本国情是世界上劳动力资源最丰富的国家，其劳动力占世界总数比重的1/4；全国农业劳动力占总就业人数比例高，2004年为46.9%；[①] 中国农业劳动力约占世界农业劳动力比例32%；[②] 中国农业劳动生产率低下，供养人口数太小，2004年为3.7人（包括农业劳动力本人）；农业劳动力严重过剩，保守估计在1.5亿人。[③] 上述基本国情决定了单一的公有制部门就业模式不符合我国基本国情，也就无法创造更多的就业岗位来吸纳城镇新增劳动力，更是无法吸收大量转移到城镇的农村劳动力。

中国就业模式的多元化和非正规化，是中国创造新增就业的主要途径，也是中国在世界“就业战争”中超规模创造就业的主要经验。非正规部门就业是发展中国家就业的重要组成部分。例如1980～1993年期间拉丁美洲有80%的新增就业岗位是由非正规部门产生的，平均每年提供新增就业岗位达8%。据世界银行数据库提供的数据，1990年到2003年期间，全世界新增劳动力5.82亿人，其中中国新增劳动力9683万人，贡献率达到16.6%，而中国非正规部门新增劳动力1.18亿人，对全世界新增劳动力贡献达到20.35%，可谓贡献巨大。

中国正在经历历史上最大规模的转型过程，这既在中国历史上是空前规模的，也是世界历史上空前规模的。在这一过程中，经济结构、市场结构、城乡结构、人口结构以及就业结构都在发生着巨大的、日新月异的变化。而其中贯穿的，正是从“正规”模式向“非正规化”的转变，这既包括了多元化的非正规就业的创造，也包括了多元化的非正规

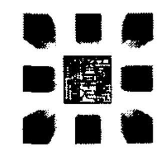
---

① 《中国统计摘要》（2005），第45页。

② 根据联合国粮食及农业组织和国际劳工组织发表的联合调查报告估计，全球有11亿农业工人。（联合国网站新闻中心，2005年10月10日）2004年我国农业就业人数为3.5亿，约占世界总量比重31.8%。

③ 胡鞍钢等：《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估》，中国劳动社会保障出版社，2002年。

经济产值的创造，而这正成为中国转型过程中最突出的特点。因此，我们应该鼓励下岗职工和新生劳动力及农民工进入城市的非正规部门，政府应解除管制，创造良好环境，改善工作条件，并防止当地治安人员、检查人员的干预而扼制非正规部门的发展，积极发展社区服务，发展国际上通行的家庭办公、家庭咨询公司等。



教育是民生之基[1]

人力资本是中国经济增长的重要来源，同时也是民生问题的核心要素。任何一个人在竞争性的经济条件下，不管是农村或者是城市，只要有劳动资本，就会提高劳动生产率，进而就意味着其收入水平将会有所提高。这一逻辑链需要从基础教育开始做起。因此，对中国而言，发展教育应是第一国策，人力资本投资是第一投资，开发人力资源是政府的第一责任。

为什么说教育是民生之基？对此《中华人民共和国宪法》给予了明文规定，“第四十六条，中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”。《中华人民共和国教育法》第四条规定，教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展。对于公民个人而言，人力资本是第一发展资本，教育机会是最重要的发展机会，教育平等是最重要的机会平等。

从人口质量上看，中国已经成功地走出了穷国办大教育的道路，初步实现了从人口大国到人力资源大国的转变，实现中国人力资源迈上新台阶。我国不仅是世界上人口最多的国家，还是世界上各类教育人口最多的国家（见表3.3），人力资本水平不断上升。

中国15岁以上人口平均受教育年限由1982年的4.5年提高到2005年的8.5年，超过世界平均水平（2000年为6.5年）。2005年全国基本普及9年义务教育，初中教育毛入学率达到95.0%，高中教育毛入学率达到50.9%，高等教育毛入学率也达到21.0%，[2] 高等教育（包括成人高等教育）在校学生数达到2354万人，居世界首位。劳动力平均受教育程度由小学毕业提高到初中毕业。总人口中大学文化程度人口由1982年的610万人跃升到2005年的6800万人左右，比一个日本总劳动力人口（包括失业人口）还要多，还相当于美国总劳动力

① 该文发表于《国情报告》2007年11期，2007年3月15日。

② 《中国统计摘要（2006)》，第189页。

人口的一半。

根据教育部提供的资料，2002 年世界教育发达国家中等教育毛入学率一般在 90% 以上，高等教育毛入学率一般在 50% 以上；教育较发达国家中等教育毛入学率在 80% 以上，高等教育毛入学率在 30% 以上；而教育中等发达国家中等教育之间毛入学率在 60% 以上，高等教育毛入学率在 15% 以上。按照这些标准，中国在 2004 年已经由教育欠发达国家发展到教育中等发达国家水平国家（教育部，2006）（见表 3.3）。

表 3.3　　中国教育规模发展（1950 ~ 2005）

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
世界总计（百万）	252.5	433.1	608.1	857	980.6		
高等教育	6.5	12.1	28.1	51.0	68.6		
中等教育	40	79	169	264	315		
初等教育	206	342	411	542	597		
中国总计	30.6	101.9	137.1	205.8	178.6	222.85	235.39
高等教育	0.14	0.97	0.05	2.7	3.8	9.10	23.53
中等教育	1.5	7.1[a]	31.7	56.8	52.4	83.62	101.24
初等教育	28.9	93.8	105.3	146.3	122.4	130.13	110.62
占世界比重							
中国总计（%）	12.1	23.5	22.5	24.0	18.2		
高等教育	2.2	8.0	0.2	5.3	5.5		
中等教育	3.8		18.8	21.5	16.6		
初等教育	14.0	27.4	25.6	27.0	20.5		

说明：a 为 1957 年数据。

资料来源：中国教育与人力资源问题报告课题组，《从人口大国迈向人力资源强国》，北京：高等教育出版社，2003 年，第 294 页；教育发展战略与目标专题组，《2020 年教育发展战略与目标》（内部资料），2006 年，第 32 ~ 22 页。

从各级教育的数量来看，普通高校（包括本科、专科）、研究生以及中等职业教育的人数都迅速增加。实际上我们无论是大学生在校生数，还是毕业生人数，都已经超过美国，成为世界最大的“大学”，很快在校研究生人数也将超过美国，成为世界最大的“研究型的蓄水池”。

从在校生人数看，1978 年，普通高等教育在校学生数仅为 85.6 万人，研究生在校学生数仅为 1 万人；到 2006 年，普通高校在校生人数已经增加到 1739 万人，比 1978 年增加了 19.3 倍，研究生在校生人数增加

到110万人，增加了100多倍。中等职业教育的在校生人数也从1980年的124.3万人，增加到2006年的1809万人，增加了13.6倍。

从毕业生人数来看，1978年，普通高校毕业生人数为16.5万人，研究生毕业生仅有9个人；到2006年，普通高校毕业生人数增加到377万人，增加了21.8倍，研究生毕业生人数达到26万人。职业中学的毕业生人数从1980年的7.9万人，增加到2005年的170万人（见表3.4）。

表3.4　中国各级各类教育在校生与毕业生人数（1978～2006）

年份	在校生人数				毕业生人数			
	普通高等学校	普通中学	中等职业教育	研究生	普通高等学校	普通中学	职业中学	研究生
单位	万人	万人	万人	人	万人	万人	万人	人
1978	85.6	6548.3		10934	16.5	2375		9
1980	114.4	5508.1	124.3	21604	14.7	1581	7.9	476
1985	170.3	4706	416.5	87331	31.6	1195	41.3	17004
1990	206.3	4586	604.8	93018	61.4	1342	89.3	35440
1995	290.6	5371	939.4	145443	80.5	1429	124	31877
2000	556.1	7368.9	1295	30.12万	95	1909	176.3	58767
2005	1561.8	8580.9	1559	97.86万	306.8	2769	170	18.97万
2006	1739	8437	1809	110万	377	2799		26万

注：中等职业教育在校生人数引自各年《国民经济和社会发展统计公报》；其他数据引自《中国统计摘要2006》，第184～185页；《2006年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2007年3月1日。

温家宝总理在2005年《政府工作报告》中提出，从2005年起免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费，并补助寄宿学生生活费（简称“两免一补”）；11月28日温家宝在联合国教科文组织第五届全民教育高层会议上宣布，中国将在两年内，对农村义务教育阶段的所有学生全部实行“两免一补”政策。12月23日，国务院常务会议通过了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。

温总理在2006年的《政府工作报告》提出，在西部地区实施全部免除农村义务教育阶段学生学杂费。在实际执行中，已经扩大到部分中部

地区，共有5200万名学生受益。2006年，全国财政安排农村义务教育经费1840亿元，全部免除了西部地区和部分中部地区农村义务教育阶段5200万名学生的学杂费，为3730万名贫困家庭学生免费提供教科书，对780万名寄宿学生补助了生活费。410个“两基”（基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）攻坚县已有317个县实现目标，西部地区“两基”人口覆盖率由2003年的77%提高到96%。中央财政连续三年累计投入90亿元，用于农村寄宿制学校建设工程，7651所学校受益。农村中小学现代远程教育工程已投入80亿元，覆盖中西部地区80%以上的农村中小学，1亿多中小学生得以共享优质教育资源。

2007年的《政府工作报告》又提出，2007年进而把这一政策扩大到全国，要在全国农村全部免除义务教育阶段的学杂费，使农村1.5亿中小学生家庭普遍减轻经济负担；继续对农村贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生活费。

目前来看教育不公平问题已经影响到国民整体素质的提高，并且成为落后地区加快发展的制约因素。温家宝总理在2007年政府工作报告中着重指出，教育是国家发展的基石，教育公平是重要的社会公平。要坚持把教育放在优先发展的战略地位，加快各级各类教育发展。政府的关注点也从原来主要关注城市，转向关注农村，尤其是农村的贫困子弟；不仅关注基础教育，也关注职业教育。

“让所有孩子都能上得起学，都能上好学”，这是温家宝总理代表中国政府作出的重要承诺。为了实现这一承诺，政府计划利用公共财政来解决好教育公平问题，主要体现为三个方面的重要举措：

首先是公共政策的重大转变，真正确立义务教育基本公共服务均等化的国家制度。尽管我国1986年颁布《中华人民共和国义务教育法》明确规定义务教育阶段免收学费，但是由于财政无法提供义务教育所需的经费，只得在《中华人民共和国义务教育法实施细则》中提出义务教育可以收杂费。义务教育收取杂费就是学费。[①]在广大的农村地区长期以来的提法是“人民教育人民办”、“孩子不到校，家长当被告”。它意味着，农村居民除了负担子女的杂费和学校其他收费外，还要以教育附加、教育集资的方式负担大部分义务教育基建费和部分事业费。总之，义务教

① 王善迈，袁连生，刘泽云，“重构中国公共教育财政体制”，《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社，2003，p371。

育是家长的“义务”，国家对于基本公共服务的保障功能并没有到位。这种情况随着1994年分税制以后财政收入中心上移，而使得农民对于义务教育的负担达到沉重的程度。

新的世纪，随着农村税费改革取消了农村教育附加费和教育集资，随着两免一补政策免除了农村义务阶段的“学费”，转由公共财政保障义务教育的基建费和事业费，义务教育才真正回归到“义务”的本来含义，成为保障民生的基本公共服务。我们要高度评价这种制度转变在中国历史上的里程碑意义，但是也不要忘记中国农民在义务教育发展中的历史贡献。

二是完善农村义务教育经费保障机制，不断提高保障水平。今年全国财政安排农村义务教育经费2235亿元，比去年增加395亿元。“十一五”时期中央财政将投入100亿元，实施农村初中学校改造计划，地方政府也要相应增加这方面的投入。同时，继续解决好城市困难家庭和农民工子女接受义务教育问题。今年还要确保全面完成西部地区“两基”攻坚计划和农村中小学现代远程教育工程。

三是在普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校建立健全国家奖学金、助学金制度。为此中央财政支出将由上年18亿元增加到95亿元，明年将安排200亿元，地方财政也要相应增加支出；同时，进一步落实国家助学贷款政策，使困难家庭的学生能够上得起大学、接受职业教育。这是继全部免除农村义务教育阶段学杂费之后，促进教育公平的又一件大事。

四是在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，建立相应的制度。这个具有示范性的举措，就是要进一步形成尊师重教的浓厚氛围，让教育成为全社会最受尊重的事业；就是要培养大批优秀的教师；就是要提倡教育家办学，鼓励更多的优秀青年终身做教育工作者。

同时，本届政府大力倡导加强职业教育，增加专业性人才的培养，要求重点发展中等职业教育，健全覆盖城乡的职业教育和培训网络。从前几年在“珠三角”、“长三角”发生的民工荒来看，中国在许多企业、许多部门都缺少技能型人才。因此，这是适合中国发展阶段的一个重要决策。

总体上看，作为民生之基，政府通过发展教育保障民生的作用，主要体现在三个方面：

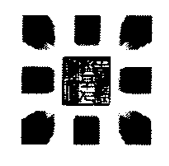
第一，实现基本公共教育服务均等化，承诺所有的孩子都有机会接受具有基本质量保障的义务教育。

第二，完善非义务阶段教育奖助贷制度，承诺所有的非义务阶段的学生都不会因为贫困而失去教育机会。

这两个方面的基本制度框架已经确立，但是还需要进一步完善。各级政府要对公民做出这两个方面的基本服务的公开承诺。

第三，促进各级各类教育发展，推动公民多样化的教育需求的实现。

中国政府准备要召开全国教育大会，制定2020年中国教育发展目标，促进教育发展、特别是促进教育公平发展应该作为会议的主要议题。**我们面对的是最大规模的人口，面对的是最大规模的在校生人口群。国家财政大规模投入，通过财政转移支付，支持基础教育、职业教育发展，建立国家奖学金、助学金、助学贷款制度支持高等教育发展，推动基本公共教育服务均等化，不断地解决教育公平问题。我们相信很快就能得到教育投入的红利！**



健康是民生之需[①]

2004年，卫生部统计信息中心正式公布了《第三次国家卫生服务调查分析报告》,[②] 该报告提供的丰富资料、重要成果，可以帮助我们来进一步分析、探讨中国健康与发展的关系，提出中国如何在全面建设小康社会的同时全面建设健康社会的宏大目标。我认为该报告最主要、最有价值的成果是突显了我国十分突出的人口"健康不安全"的问题，这是几乎涉及全国3.6亿户家庭和13亿人口的重大民生问题。

一、中国面临巨大的健康不安全

健康是人类的永恒话题，拥有健康的生命力是人类自诞生以来一直追求的价值之一。**保证人民的卫生健康是中国今后20年全面建设小康社会的核心目标之一，即让十几亿人口过上更健康、更长寿、更幸福、更高质量的生活。**[③]

所谓健康，根据世界卫生组织（WHO）的定义，不仅仅是不生病，而是在躯体、心理和社会方面的完满状态。世界健康调查涉及7个健康范围来测量，分别是：活动性、自理能力、疼痛和不适、认知能力、视力、睡眠和精力、情绪，侧重于健康的"躯体和心理"方面，涉及日常生活、工作、精神与情绪等方面的情况。[④]

所谓健康不安全主要指健康危险因素得不到有效控制或基本健康权

① 该文原标题为"中国人类不安全的最大挑战：健康不安全"；作者胡鞍钢、胡琳琳，发表于《国情报告》2004年第85期，2004年12月10日。

② 中国协和医科大学出版社，2004年。

③ 胡鞍钢主编：《透视SARS：健康与发展》，北京：清华大学出版社，2003年，20页。

④ 第三次国家卫生服务调查健康状况涉及三个方面：第一是被调查者对自己身体状况的总体评价，意在由被调查者自己综合躯体、心理等各方面的健康情况，做出"很好"、"好"、"一般"、"差"、"很差"的五种程度判断；第二是被调查者对自己躯体状况的评价，主要包括生活自理能力、工作家务能力、视觉能力、身体疼痛等方面做出四种困难程度或无困难的评判；第三是被调查者对自己精神状况进行评价，主要包括集中精力或记忆能力、没有休息好而精神不好、以及悲伤、烦恼、情绪低落或抑郁程度等做出四种严重（困难）程度或无困难的评判。

利受到剥夺的情况，例如，不能享受基本卫生服务，不享有医疗保障，不具备基本卫生条件或有利于健康的生活环境，不能养成健康的生活方式，缺乏基本卫生保健知识等等（见图 3.10）。**健康不安全已经成为中国人类不安全最大的挑战之一，也是建立全民健康社会、全面建设小康社会最重要的任务之一。**

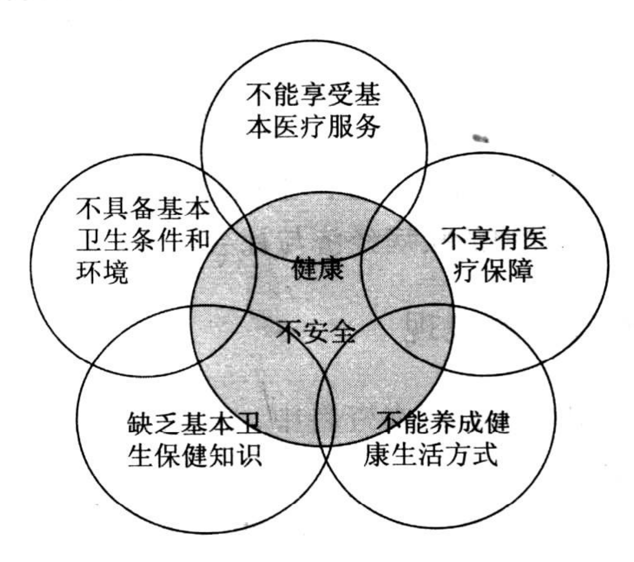


图 3.10 "健康不安全"的多元构成示意图

中国人口健康不安全突出表现为以下特点：

第一，**健康不安全表现为重叠的、多维的不安全现象**。这里指的是人们健康不安全表现为至少两类特征以上：他们可能生活在不具备卫生条件的环境中；或他们可能不能享受到基本医疗服务。不同的人群有不同健康不安全的特征表现。

第二，**健康不安全是普遍的、全面性的，普遍存在于不同的居住地、地区、收入水平、职业、年龄**。从地区分布来看，健康不安全存在于各类地区，不仅表现为农村的不安全，也包括城市的健康不安全；不仅表现为低收入地区的健康不安全，也包括中等收入、高收入地区的健康不安全。从人群分布来看，健康不安全包括各种类型人口的不安全，而其中特别是老人、妇女、儿童的健康不安全。

第三，**健康不安全涉及人口规模大**。由于中国人口多，即使某一类健康不安全的比例只占总人口的百分之几，其绝对规模数都是相当可观的。

第四，不仅存在健康不安全特征人群，而且还形成了因健康不安全的各种经济损失，包括直接经济损失如支付住院费、就诊医疗费，也包括间接经济损失如因工伤、病休等原因休工所形成的损失，2003 年这一经济损

失相当于 GDP 的 7% 左右；既包括经济损失，也包括精神心理损失。

第五，**人口健康与经济发展形成“发展悖论”。在过去的十年中，中国经济持续高增长，人均收入水平大幅度提高。按不变价格计算，1993～2003 年期间，我国的人均 GDP 增长了约 1.15 倍，城市居民家庭人均可支配收入增长了 1.01 倍，农村居民家庭纯收入增长了 58.7%。**[①] 但全国城乡居民患病率、患病人数规模都在增加，未就诊和未治疗的比例和规模也在增加。这充分反映了温家宝总理所言，从总体上看，经济发展与社会发展存在“一条腿长、一条腿短”的问题。[②] 在卫生领域这一问题非常突出。尽管从总体上看，中国已经达到了小康水平，但是中国仍是世界最大的发展中的疾病经济与社会。

二、健康不安全的表现

从第三次国家卫生服务调查资料中，我们将人口健康不安全具体概括为以下几个方面：

第一，我国城乡居民患病人数高达 50 亿人次，近一半人未能就诊

我国患病人次由 10 年前 1993 年的 43 亿人次上升至 2003 年的 50 亿人次，[③] 增长了 16.5%，增加了 7 亿人次，年人均患病 3.63 次，提高了 3.86 次（见表 3.5）。在患病人中 21.8% 的患者认为自己患病不严重，51.3% 的患者认为一般，24.1% 的患者认为严重，2.8% 是说不好。

2003 年全国未就诊人次为 23.5 亿人次，相当于患病总人次比重的 47%，这些患者生病既不上医院也不看医生；未治疗人次为 6.3 亿人次，占患病总人次比重的 12.6%；城乡患病者未采取治疗比例相当高，分别达到 10% 和 14%。未治疗患者中约有 38% 是由于经济困难未治疗；有 70% 的应该住院治疗而未住院的患者是由于经济困难；在城市低收入人群中约有 41% 的人应住院而未能住院，即使是高收入人群中约有 17.2% 的人应住院而未能住院。上述比例都高于 1998 年的比例。

---

① 《中国统计摘要 2004》，22 页，99 页。

② 温家宝，2004 年 2 月 21 日。

③ 本次调查所定义的患病人群，主要从医疗卫生服务需要的角度判断被调查者对疾病的自身感受，应该视为自我报告“患病”。具体为：1. 自觉身体不适，去医疗卫生单位就诊治疗；2. 自觉身体不适，未去医疗单位诊治，但自服药物或采取一些辅助治疗；3. 自觉身体不适，未去就诊治疗，也未采取服药或辅助疗法，但因身体不适休工、休学或卧床一天及以上者。上述三种情况有其一者，认为“患病”。

我国慢性病人群规模大，约有1.6亿人，占总人口的13%。这一统计数据，只包括了有明确医生诊断的慢性病患病人群，[①]还不包括未经诊断的慢性病患者。

表3.5　我国城乡居民患病及诊治变化情况（1993～2003）

	1993年	1998年	2003年
患病人次数（亿次）	42.9	47.9	50
总人口（亿人）	11.85	12.48	12.92
年患病比例次数（次/人）	3.62	3.84	3.86
未就诊人次数（亿次）			23.5
未治疗人次数（亿次）			6.3
患慢性病人群（亿人）			1.6

注：数据来源见卫生部统计信息中心编，《第三次国家卫生服务调查调查分析报告》；《中国统计摘要2004》，38页。

第二，城乡居民未获得社会医疗保障者比例在80%以上，达到10亿人

过去10年全国未获得社会医疗保险人数从9亿人增至10亿人，未获得社会医疗保险比例由67.8%上升至80.7%，其中城市未获得医疗保险人数由9653万人上升至3亿人，一方面是由于城镇人口增加，另一方面是未获得社会医疗保险比例下降，由29%上升为52%；农村为获得社会医疗保险人数由8亿人下降为4亿人，主要是农村人口在这一时期出现下降趋势，而为获得社会医疗保险人数比例由94%提高到97%（见表3.6）。

从国家统计局统计资料看，1998年全国基本医疗保险人数为1878万人，2003年达到1.1亿人，占城镇总人口（52376万人）比重的20.8%，占全国总人口（129227万人）比重的8.4%；与此同时，城镇未参加基本医疗保险人数由39730万人上升至41474万人。未参加基本医疗保险比例由95.5%下降至79.2%（见表3.7）。即使按这一数据，城镇人口中未参加基本医疗保险人数高出卫生部的调查数据1.1亿人。这些调查都反映了我国城镇人口有3～4亿人还没有获得社会医疗保险，

① 本次调查对慢性病患病的定义是：通过询问被调查者在调查前半年内有经过医务人员明确诊断的各类慢性疾病，包括慢性感染性疾病（如结核等）和慢性非感染性疾病（如冠心病、高血压等），或半年以前经医生诊断有慢性病并在调查前半年内时有发作同时采取了治疗措施如服药、理疗等，即认为患“慢性病”。

更不要说8亿农村人口的社会医疗保险。

表 3.6　　城乡居民未获医疗保险的情况（1993～2003）

	1993 年	1998 年	2003 年
城市			
未获社会医保（%）	29.1	50.2	57.0
未获社会医保（万人）	9653	20887	29854
农村			
未获社会医保（%）	94.2	95.37	96.9
未获社会医保（万人）	80394	79303	74469
全国			
未获社会医保（%）	67.8	80.3	80.7
未获社会医保（万人）	90047	100190	104323

注：数据来源见饶克勤，卫生部统计信息中心，《第三次国家卫生服务调查主要结果》；《中国统计摘要》(2004)，38页。

表 3.7　　城镇未参加与参加基本医疗保险人口（1993～2003）

	1998 年	2000 年	2003 年
总人口（万人）	41608	45906	52376
参加基本医疗保险人数（万人）	1878	3787	10902
未参加人数（万人）	39730	42119	41474
参加基本医疗保险比率（%）	4.5	8.2	20.8
未参加基本医疗保险比率（%）	95.5	91.8	79.2
城镇居民人均可支配收入（元）	5425	6280	8472
城镇人均医疗保健支出（元）	205	318	476
占人均消费性支出比重（%）	4.7	6.4	7.3

注：《中国统计摘要》(2004)，99页，103页，187页。

第三，妇幼人群和贫困地区人口不健康问题还十分突出

尽管妇幼卫生保健取得了较为明显的进展，但存在大量的不健康问题。首先，全国的孕产妇产前检查率由1993年的70%上升到2003年的88%，农村由60%上升到86%。但是，仍有14%的农村孕产妇没有进行产前检查，估计每年有105万的农村孕产妇没有进行产前检查。农村产妇住院分娩问题仍然比较突出，城市住院分娩率已经达到93%，但农村还只有62%，估计每年有286万农村产妇没有在医院分娩。

其次，出生儿童健康情况有很大的改善，低体重儿比例城市为3.1，农村为3.8%，都低于世界16.8%，下中等收入国家9%，上中等收入国家8%的水平，特别是农村婴儿出生体重与城市非常接近。一岁儿童计划免疫接种率情况较好，已经达到或超过世界中等收入国家的水平。但儿童计划免疫建卡率，农村依然不高，只有56%，估计未建计划免疫卡的儿童约200万人。

再有，在贫困地区不仅人均收入低下，而且公共卫生服务水平低下，反映了比较突出的收入贫困和健康贫困。根据此次调查，贫困地区如约占农村人口数1/3的四类农村地区，2003年人均收入为1183元，如果扣除农村居民消费价格指数，只有743元，还不及10年前全国农村人均收入平均数（922元）。约有60%的儿童没有健康体格检查，有近一半的孕产妇没有进行产前产后检查，有90%的孕产妇在家里分娩。不安全饮用水住户比例高达5.3%，使用不卫生厕所的住户比例达到91.3%。此外1990年城乡地区新生儿死亡率、婴幼儿死亡率、5岁以下儿童死亡率以及孕产妇死亡率有较大差距，目前城市的健康水平赶上发达国家预期寿命73岁，而落后的农村仍然属于不发达国家类型。

第四，各种人类不健康人群规模巨大

首先，中国是世界上吸烟人群最多的国家，既是烟草消费最大国，又是烟草危害最大国，成为威胁人类健康的最大“杀手”之一。90年代中期全世界3个成人中有1个吸烟者，世界吸烟人数为11亿（根据2002年世界银行世界发展指标计算）。此次调查表明，中国男性吸烟率为47.3%，尽管比10年前的水平（为61.2%）有明显下降，但是仍高于世界平均水平。1993年中国男性烟民为2.70亿人，到2003年为2.5亿人，约占世界总量的22.7%。全国吸烟人口比例占成人比例的26.0%，全国吸烟人口总数为2.6亿，约占全世界总量的23.6%。中国吸烟者是世界吸烟消费水平最高的国家之一。中国的平均每个吸烟者每天吸烟15.9支，每年吸烟5800支。在WHO所统计的58个有该数据的国家中，年人均烟草消费超过5000支的国家只有2个（另外一个为伊拉克）。全国2.6亿吸烟者，每年就将消耗1.5万亿支香烟。2003年全国卷烟生产量为3581万箱。[①] 尽管烟草业是中国财税收入的主要来源之一，但却是人类健康的主

① 《中国统计年鉴》(2004)，560页。

要杀手之一。根据世界银行报告（2002 年），吸烟造成心脏和其他心血管疾病，导致肺癌或其他器官的癌症。由于从开始吸烟到发展成致命疾病的严重滞后，发展中国家在未来几十年将面临吸烟带来的严重后果。

其次，中国也是饮酒消费大国，居民年直接消费约 1000 万吨酒。15 岁以上居民中经常饮酒人数比例为 8.2%①，约 8200 万人。2003 年全国城乡居民人均消费酒分别为 9.39 公斤和 7.67 公斤，城乡居民每年消费酒为 492 万吨和 589 万吨，合计 1081 万吨。② 与烟草行业一样，尽管制酒业是中国的主要税收来源之一，但是过度饮酒也是人类健康的杀手之一。

再有，中国有 2～3 亿多人口还没有安全水饮用。据这次调查数据，全国得不到安全饮用水的比例高达 14%，相当于 1.8 亿人口没有安全的饮用水，其中绝大多数在农村。而另据水利部的调查③，我国农村饮用水符合农村饮用水准则要求的比例达 66%，还有 34% 的农村人口饮用水达不到准则要求，约有 3 亿多人口至今饮用水仍不安全，其中 1.91 亿人饮用水中有害物含量超标。在我国农村地区，通过饮用水发生和传播的疾病约有 50 多种，饮用水不安全是造成我国水污染、水型地方病和血吸虫病的主要原因。目前全国农村约有 6300 多万人饮用高氟水，即饮用水含氟量超过生活用水标准，约有 3800 多万人饮用苦咸水，主要分布在北方和东部沿海地区；血吸虫病尚未控制的地区涉及 7 个省、110 个县区，生活在病区的人口约有 6000 万人（见表 3.8）。

表 3.8　　未获安全饮用水人口情况（2003）

	人口数
未获安全饮用水人口[a]（亿人）	1.8
未获安全饮用水人口[b]（亿人）	3 多
其中，有害物含量超标[b]（亿人）	1.91
饮用高氟水[b]（万人）	6300 多
饮用苦咸水[b]（万人）	3800
血吸虫病区人口[b]（万人）	6000

a. 根据本次调查数据计算；b. 根据水利部的调查数据，新华社成都 2004 年 11 月 28 日电 。

① 本次调查经常饮酒是指每周至少饮酒 3 次者，全年至少饮酒 156 次并形成饮酒习惯。

② 根据《中国统计年鉴》（2004），95 页，366 页和 389 页数据计算。

③ 新华社成都 2004 年 11 月 28 日电。

还有，全国还有几亿人缺少人类健康知识。能够主动获取保健知识的人口比例全国为47.2%，城市为67.5%，农村为39.5%。相当于全国有6.5亿人不能够主动获取保健知识。对艾滋病传播途径的认知，不知道和认知错误的比例全国为25.8%，农村为33.9%。相当于全国有3.3亿人对艾滋病的传播途径仍然不能正确的认知。

此外，全国还有各类残疾人约6000万人，比1987年增加了836万人，各类残疾人口都有不同程度增加（见表3.9）。

表3.9 全国各类残疾人口数（1997~2003） 单位：万人

	1997年	2003年
残疾人口总数	5164	6000
听力言语残疾人口	1770	2057
智力残疾人口	1017	1182
肢体残疾人口	755	877
视力残疾人口	755	877
精神残疾人口	194	226
多重及其他残疾人口	673	782

资料来源：中国残疾人联合会网站。

最后，全国各类健康不安全人群规模相当可观（见表3.10），直接或间接涉及几亿家庭和十几亿人口，超过其他因素不安全对人们的影响。从这个意义上讲，中国不仅是世界人口最多的国家，也是疾病社会人口最多的国家，人类健康不安全已经构成最大的威胁。

表3.10 全国城乡各类健康不安全的人群规模（2003）

	城镇	农村	全国
患慢性病人数（亿人）			1.67
未就诊人次数（亿人）			23.5
未治疗人次数（亿人）			6.3
未获社会医疗保险（亿人）	3.0	7.4	10.4
未获产前检查的孕产妇（万人）		105	
未在医院分娩的孕产妇（万人）		286	
未建计划免疫卡的儿童（万人）		199	
吸烟人口（亿人）			2.6
经常饮酒人口（万人）			8200
不能够主动获取保健知识（亿人）			6.5

续表

	城镇	农村	全国
对艾滋病传播途径不能正确认知（亿人）			3.3
未获安全饮用水人口			1.8－3
缺铁性贫血、维生素矿物质缺乏人口（亿人）a			2.5
法定报告传染病发病人数（万人）b			248
农村家庭未达到卫生标准厕所（万户）c		12211	
不经常参加体育锻炼人口（亿人）d			8
残疾人口（万人）e			6000

注：数据来源见饶克勤，卫生部统计信息中心，《第三次国家卫生服务调查主要结果》；《中国统计摘要》（2004），38页；a. 新华社2004年9月4日电；b.《中国统计年鉴》（2004），868页；c. 卫生部2004年6月9日公布数据（见卫生部网站）；d. 根据2001年全国体育现状调查，全国经常参加体育锻炼7～70岁人口达到3.69亿人，不经常参加体育锻炼人口约8亿人；e. 中国残疾人联合会网站。

三、人类健康不安全的经济损失估计

健康不安全不仅成为突出的社会问题，给社会带来痛苦，而且造成巨大的经济损失。本次调查为估算中国人类健康引起的直接或间接经济损失提供了数据基础。其计算结果是十分惊人的，仅2003年就高达8000多亿元，相当于当年GDP比重的7%左右。

疾病的经济损失主要包括直接经济损失和间接经济损失两大类。疾病的直接经济损失是指因疾病损失的直接费用或成本，包括年治疗费用，包括门诊、住院、保健治疗、药费以及病人接受医疗服务的营养、交通、差旅等费用的总和。疾病的间接经济损失是指病人由于患病或早亡而耽误工作（劳动）时间不能为社会和家庭创造财富所引起产出的损失，其衡量是误工天数按一定的经济标准折算为货币如人民币损失。

首先我们根据这次调查提供的数据来计算疾病的直接经济损失。将疾病的直接损失分为门诊和住院费用两大块。平均每人两周门诊次数为0.134次，次均总费用（包括医疗费用和其他费用）为127元，据此估计年因门诊形成的总费用为4356亿元，相当于GDP的3.7%。平均每人年住院次数为0.036次，次均住院总费用（包括医疗费用和其他费用）为3904元，估计年因住院导致的总费用为1815亿元，相当于GDP的1.6%。合计2003年疾病造成的直接经济损失为6171亿元，占GDP的

5.3%。这还不包括未就诊而采取自我医疗发生的费用。

其次我们计算疾病的间接经济损失。根据调查数据，每人因患病两周休工天数为0.194天，按全国从业人数7.44亿计算，每两周损失1.44亿工作日，一年因患病休工损失37.53亿个工作日。平均每人每年住院0.036次，平均每次住院所花费的总天数（包括等待天数和住院天数）为14.1天，按全国从业人数7.44亿、每周工作5天计算，损失2.7亿个工作日。共计损失40.23亿个工作日。2003年全国从业人员平均劳动生产率为1.57万元，按每个城乡劳动力一年工作300天计算，相当于每个工作日人均产出52元，估计因病休工损失的2092亿元，相当于GDP的1.8%。

最后我们来计算疾病的总损失，即疾病的直接损失和间接损失。我们初步估计2003年因疾病造成的经济损失为8263亿元，相当于当年GDP的7.1%。

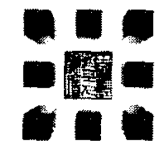
此外，我们还可以采用第二种方法，直接从城乡居民人均医疗保健支出额中，计算城乡居民医疗保健支出总费用，2003年合计为3383元，相当于当年GDP比重的2.8%（见表3.11），这一支出既反映了城乡居民增加了对家庭健康的投资，也反映了因不健康或疾病对医疗保健支出。我们也发现这一支出占消费支出比例在不断提高。

由此可知，中国不仅是健康不安全人口众多的疾病社会，也是因健康不安全造成各种经济损失的发展型疾病经济（development diseases economy）。[①]

表3.11　疾病的经济损失估计（2003）

	绝对数（亿元）	相当于GDP比重（%）
根据本次调查数据的估算：		
直接损失	6171	5.3
其中，门诊形成的费用	4356	3.7
住院形成的费用	1815	1.6
间接损失	2092	1.8
合计	8263	7.1

① Jeanne-Marie Gescher, 2004, "China's QBL: Some Snapushots", POSRI International Forumson China's Development: Sustainable China, Seaul Novermber.



续表

	绝对数（亿元）	相当于GDP比重（%）
根据城乡人均医疗保健支出数据的计算：		
城市人口医疗保健支出	2493	2.1
农村人口医疗保健支出	890	0.7
合计	3383	2.8

注：计算数据来源见卫生部统计信息中心编，《第三次国家卫生服务调查调查分析报告》；《中国统计摘要2004》，16页。

四、对卫生健康发展与改革目标的回顾和评价

首先，对政府卫生与健康发展目标的回顾与评价。

1990年12月党的十三届七次全会通过的《中共中央关于制定社会发展10年规划和“八五”计划建议的规定》，到2000年人民生活逐步达到小康水平。当时的所谓小康水平是指，在温饱的基础上，生活质量进一步提高，达到丰衣足食。即使城乡居民在衣、食、住、用、行等方面消费将更加充实。只是在第48条提出，发展卫生保健事业，提高人民健康水平。① 但是该计划并没有提出任何卫生健康发展目标和指标。

1991年国家制定《九十年代中国儿童发展规划纲要》提出了儿童的健康发展目标，有量化指标。这些指标已经实现（见专栏1)。该《纲要》提出到2001年提高卫生厕所普及率。1995年又改为卫生户厕所比例为40%。根据卫生部提供的数据，2000年底已有1.1亿户建成各种卫生厕所，普及率达41%。②

5年之后，即1995年9月中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标的建议》，提出积极发展各类卫生保健事业，实现人人享有初级卫生保健目标。③ 但是该计划仍没有给出具体目标和指标。1995年国务院批准的

① 中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》，中册，人民出版社，1991，1401页和1404页。

② 卫生部2001年4月1日，见卫生部网站。

③ 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》，中册，人民出版社，1997，1401页和1404页。

《中国妇女发展纲要（1995～2000年）》提出了妇女的健康发展目标和量化指标。大部分指标已经实现（见专栏1）。1996年3月八届全国人大四次会议通过《“九五”国民经济和社会发展计划》规定，2000年农村改水受益人口达到90%，农户自来水比例达到80%。根据卫生部提供的数据，到2000年底全国改水受益人口达到93%，农户自来水比例为50%。[①] 显然，农户自来水比例目标远没有实现。

《卫生防疫政策法规与标准》对于“2000年人人享有卫生保健”最低限标准（以县为单位）有具体明确的规定，但很多指标并没有限期达到。

再5年之后，即2001年3月九届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中，关于卫生和健康目标的规定是，“城市医疗服务水平和农村医疗服务设施继续改善，人民健康水平进一步提高”。健全农村初级卫生保健服务体系，重点加强农村卫生基础设施建设，因地制宜发展合作医疗，努力解决农村基本卫生医疗问题。[②] 在“十五”规划中，关于收入、教育、住房等都有明确的目标，唯独卫生和健康没有提出明确的定量目标。在《“十五”西部开发总体规划》提出“降低农村孕产妇及新生儿死亡率”目标，但没有具体的定量指标。同时，我们也看到“十五”规划有12个重点专项规划，但没有卫生健康专项规划。没有明确的目标，自然很难有坚决的行动。

2002年党的十六大报告也提出“全民的健康素质明显提高”，着力改善农村医疗卫生状况，提高城乡居民的医疗保健水平。

其次，对政府社会医疗保险制度改革目标的回顾与评价。提供社会

---

① 卫生部2001年4月1日，见卫生部网站。

② “十五”规划关于卫生发展的一些规定还有：按照社会统筹和个人账户结合的模式，全面推行城镇职工基本医疗保险制度，保障职工基本医疗需求。同步推进医疗保险制度、医疗机构和药品生产流通体制改革，建立医疗费用的分担机制、医疗机构的竞争机制和药品流通的市场运行机制。建立社会医疗救助制度。鼓励有条件的用人单位为职工建立企业年金和补充医疗保险。发展社区卫生。引自《中国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，2001年3月15日第九届人大一次会议批准。见国家计委发展规划司：《国家“十五“重点专项规划》，北京：中国物价出版社，2002，338页～339页，370页～371页。

医疗保险制度安排是政府干预的重要领域之一,① 也是中国经济体制改革的重要目标之一。但是始终未能实现这一目标。

1993 年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体系若干问题的决定》第 27 条规定，建立城镇职工社会医疗保险制度，由单位和个人共同负担实行社会统筹和个人账户相结合。有条件的地方发展和完善农村合作医疗制度。

1995 年中共中央十四届五中全会通过中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和二○一○年远景目标的建议》第 35 条规定：“九五”期间，要加快养老、失业和医疗保险制度改革，初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度。②

1997 年底，全国国有企业职工和离退休人员有 360 万人参加了医疗保险制度改革，占全国职工人数的 2.5%；加上实行大病医疗费用社会统筹的企业职工和离退休人员，参加医疗保险制度改革的仅覆盖 11.3% 的城镇职工。有些城市的医疗保险制度改革仅在机关事业单位中进行，广大企业和职工基本没有参加，特别是集体、私营和外商投资企业等非国有企业单位和职工参加的更少。为此，1998 年 12 月国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险的决定》，实行社会统筹和个人账户相结合的社会保险医疗制度（用人单位缴纳职工工资总额的 6% 左右，职工个人缴纳本人工资收入的 2%）。③

在我国建立基本医疗保险制度是最基本的医疗制度，不仅需要政治领导人的公开承诺和政治兑现，在过去 10 年政治领导人作出一系

① 医疗保险是以人的生命或健康作为保险标的，在人们生病受伤或者生育需要治疗时，由国家或社会或商业组织向其提供必需的医疗服务或经济补偿的制度。其实质是社会共担风险，通过社会调剂，保证个人在其健康受到伤害时得到基本医疗，不会因为医疗而影响工作和生活。医疗保险包括社会医疗保险和商业医疗保险两大类。由于疾病与医疗卫生服务的特殊性，世界上许多国家将医疗保险纳入社会保险的范围，属于社会保险的一支分支，仅有一小部分医疗保险由商业保险经营，作为补充医疗保险。医疗保险是人类发展的重要因素，也是政府发挥功能的重要领域之一。引自刘慧侠，赵守国：“我国政府介入医疗保险的政策研究”，《中国软科学》2004 年 11 期，15 页。

② 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》，中册，人民出版社，1997，1504 页。

③ 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编：《新时期劳动和社会保障重要文献选编》，北京：中国劳动社会保障出版社，2002，346 页～352 页。

列的政治承诺（后文详细分析），但社会医疗保险的覆盖率越来越低，未获得社会医疗保险人群规模越来越大，人类健康无保障越来越突出。

由此可知，相对经济发展目标，卫生健康发展目标是“软指标”，即可完成也可不完成；相对物质资本投入，卫生健康投资是“软投资”，即可多投入也可少投入；相对其他体制改革，社会医疗保险体制改革是“软改革”，即可主动超前改革，也可被动滞后改革。

五、结论：积极应对人类不健康的重大挑战

中国在21世纪面临最大的发展机遇是经济全球化，与此同时，也面临着最重大的挑战是人类不安全。人类不安全将成为中国21世纪长期发展与社会稳定的重大挑战。人类不安全主要来自于经济全球化以及社会变革与经济转型过程中的各种矛盾和冲突。如果说人类发展是指人们选择范围的增加和质量的提高，那么人类不安全则是指人们能够安全而且自由地实现自己的选择。

进入21世纪，中国在人类发展方面仍然面临各类极其严重的人类不安全和发展挑战，具体表现为：1. 工作不安全；2. 收入不安全；3. 养老不安全；4. 健康不安全；5. 文化不安全；6. 社会不安全；7. 环境不安全。①

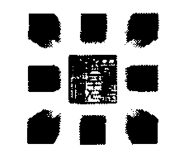
中国人口多、耕地少，解决十几亿人口的吃饭问题始终是过去50多年中国政府最大的发展任务。改革发展的重大成就之一就是成功地基本解决了吃饭问题。1998年中国粮食总产量达到5.1亿吨，创下历史最高记录。但是一个十分突出的发展问题即人类健康不安全问题一直被人们特别是各级政府所忽视。

全国第三次卫生服务调查结果十分清楚地表明，中国人民面临最大的挑战是健康不安全，如何解决13亿人口的健康问题，乃是今后党和国家政府重要发展任务之一。在SARS危机中，胡锦涛总书记首次把人民健康放在第一位。这是一个重大的政治承诺，现在需要采取有效措施逐步实现这一承诺。

中国在解决人类不健康方面的进展，不仅造福于13亿中国人民，而

---

① 引自胡鞍钢主编：《全球化挑战中国》，北京：北京大学出版社，2002，107～111页。



且还会进一步实现国际社会千年发展目标。在联合国千年发展目标中有8个总目标，有3个健康目标；18个分目标中有7个健康分目标；46项指标中有17项健康指标。因此公共卫生、人口健康是千年发展目标的最重要目标，充分地体现了“以人为本”的新的发展观，是促进人类发展的根本宗旨。



第四部分　公平与效率

中国面临多维不平等的发展挑战。

促进公平经济增长，分享发展改革成果。

没有市场经济便没有经济繁荣；没有和谐社会便没有长治久安；没有共同富裕便没有中国特色的社会主义现代化。

以人为本，共同发展，共同分享，共同富裕。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development

促进公平经济增长，分享发展改革成果[①]

2003年，世界银行发表了《中国：推动公平的经济增长》，对中国20多年的经济改革和发展又一次做出了公正的、权威的评价，深刻分析中国所面临的重大挑战，即日益扩大的收入不公平与贫困人口。为此，他们向中国政府建议应当实现促进中国公平经济增长的一揽子政策建议。我特别向世界银行驻华代表处提出为中国广大读者出版中文版，很快得到他们的同意，并在他们的帮助下，现由清华大学出版社出版了该报告的中文版。为了使中国读者对该报告有一个比较全面和深入的了解，我简要地介绍一下过去20年世界银行是如何判断中国的经济发展与改革，如何分析在不同时期中国的收入分配问题，并对其报告的背景和重要观点作一介绍和评论。

一、世界银行对中国经济改革建议的回顾

20多年前世界银行就开始对中国经济进行比较系统的研究，在中国经济转轨的不同关键阶段针对不同的重大问题和挑战，为中国政府提出了重要的积极的建议，发挥了旨在促进发展的“知识银行”的作用，即知识创新、知识传播、知识交流和知识分享作用。

1980年5月世界银行集团董事会决定恢复中华人民共和国在国际复兴开发银行、国际开发协会和国际金融公司三个组织中的代表权。当时刚刚改革开放的中国既缺乏经济建设的资金和人才，更缺乏经济改革与市场经济的经验和知识。从那时起他们就开始积极参与中国的经济改革，投资于中国优先发展的部门。同年世界银行发表了第一份研究报告《中国：社会主义经济的发展》，对中国1949～1980年所取得的经济发展成就做出了重要评价，分析了中国经济发展和部门发展中存在的主要问题，

① 本文系作者对世界银行《中国：推动公平的经济增长》一书中文版（清华大学出版社，2004）的《序言》。写于2003年11月28日。该文发表于《国情报告》2004年第2期，2004年1月5日。

提出了中国经济发展和经济改革的若干建议。

1983年世界银行行长A·W·克劳森访问中国时，曾同邓小平等中国领导人会晤，他们共同探讨了中国如何实现从低收入到2000年人均收入达到800美元的小康目标，以及在改革和现代化过程中可能出现的各种复杂问题。中国方面希望世界银行就中国在未来二十年（指到2000年）中所可能面临的有关发展问题作研究，并提供可参照的国际经验。此后1984年世界银行发表了《中国：长期发展的问题和方案》（中文版，中国财经出版社出版，1985年）。该报告就中国到2000年所可能面临的若干问题和可选方案做出了探讨。

世行专家认为，中国将从一个低收入国家发展成为一个中等收入国家。要在2050年赶上发达国家，人均收入的年平均增长率必须保持在至少5.5～6.5%的水平，这种高速增长在其他国家尚属罕见。当时他们对中国的长期（指1981～2000年）经济增长有三种估计方案，并且预期GDP年增长率在5.4～6.6%之间，人均GDP年增长率在4.3～5.5%之间。这些预测值低于中国政府制定的经济发展指标，即经济年平均增长率在7.2%。用大多数国际标准来衡量，尤其和大多数发展国家相比预测的中国经济增长率和人均收入的增长率都是相当高的。可以看出国际上的著名研究机构，包括世界银行几乎都不相信中国政府提出经济总量翻两番的目标能够实现，他们对中国经济增长的预测明显地低于后来中国实际的经济增长潜力。

他们对当时中国社会的基本判断是，中国一个世界上极为平等的社会，1979年农村的基尼系数为0.26；这意味着中国农村收入不平等的程度要比其他南亚国家低得多（其他南亚国家的基尼系数为0.30～0.35）。从国际比较看，中国人均收入虽然只相当于低收入国家平均水平的一半，但是在减轻贫困方面取得了卓越的成就。尽管城乡之间和不同农村地区之间在收入方面还存在相当大的差距，其他国家的最贫困阶层所遭受的饥饿、疾病、高出生率和高婴儿死亡率、文盲以及普遍随时可沦为赤贫和饿殍的恐惧，在中国已经基本上消除。同时他们也认为，将来如何保持这些成就并进一步提高人们的生活水平，对中国具有极为重要的意义。

他们曾预期未来中国也会经历其他国家从低收入转向中等收入过程中所出现的问题，出现不平等的趋势，包括农业与非农业之间的差距加大，地区间的人均收入更为悬殊。当现代化部门在经济中逐渐占统治地

位，人们为了寻求高收入而向他处转移时，上述所有趋势将在更高的收入水平上会倒转过来。显然这里暗含了一种假设，当人均收入大幅度提高，收入差距会自动或自然而然的缩小。在90年代的世界银行报告中，他们纠正了这一看法。现在回过头来看，他们明显低估了中国经济增长的潜力，同时也低估了中国出现收入不平等扩大的程度。

他们建议，中国如能实行适宜的政策（其他国家的经验表明，对农业、劳动密集型工业和服务业，以及小型经济活动给予支持很重要），并保留过去体制中一些重要特点（包括土地为社会所有，人们普遍享受基础教育和医疗卫生服务，保证最低食品摄取量），就能够保持典型的发展中国家不平等程度较低的情况。中国需要制定一项适用于中等偏下收入国家的有效的经济上负担得起的、切实可行的社会保障制度。中国在克服现有体制的弱点的过程中，防止丧失现有体制的力量（如调动资源和援助贫困者的能力）是非常必要的。他们对中国改革的建议是“渐进主义”式的改革，即“中国需循序渐进，每走一步都要进行试验和评估”。他们认为，中国在许多主要方面与所有其他国家都不同，且不为外人所理解，他们所提的建议也只是尝试性的①。1985年，世界银行与中国社会科学院等举办了“宏观经济管理国际讨论会”，邀请了多位国际学者，共同研讨东西方宏观经济管理的经验与教训，对我国宏观经济管理和改革提出了一系列建议②。

1997年世界银行发表了《2020年中国：新世纪的发展挑战》，高度评价了中国从1978年以来只用了一代人的时间，取得了其他国家用了几个世纪才取得的成就。在一个人口超过非洲和拉丁美洲人口总和的国家，这是我们这个时代最令人注目的发展。报告还指出：当前中国的转轨正经历两个转变，即从指令性经济向市场经济的转变，以及从农村、农业社会向城市、工业社会的转变。

中国在1978～1995年期间，GDP增长率为9.9%，人均GDP增长率为8.4%，明显高于他们在80年代中期的预测，他们承认对中国过去经济增长的预测都往往偏低，而且相差相当大。事实上，1995年中国国内生产总值几乎是世界银行1985年所预测的两倍。

---

① 世界银行1984年经济考察团：《中国：长期发展的问题和方案》（主报告），中国财政经济出版社，1985年。

② 郑定铨：“中国体改研究会20年回眸”，《中国改革》，2003年第11期，第34～35页。

同时报告也指出，中国的收入不平等程度过去十几年明显变化愈来愈严重，基尼系数由80年代初期的0.28迅速上升为90年代初期的0.38，在所有国家中上升幅度最大。报告认为，中国引入市场机制使得经济方面取得很大进步，但随着市场竞争激烈程度的增加，一些风险，特别是失业与收入的风险也在增加。社会中的弱者有被边缘化的危险，它会导致社会财富不平等的增加，加剧社会压力。社会中面临风险的主要群体是穷人、病人、老年人、妇女和失业者[①]。随着中国变得更加富裕，政府需要建立相应的政策和体制，保证一个关心人而又富于竞争性的制度，以帮助弱势群体对付这些风险，并从各个方面发掘人的潜力。

报告向中国政府建议了迈向2020年中长期发展的重要议程，这包括继续发挥中国众多的优势：高国内储蓄率、务实改革的路线、相对稳定的宏观经济政策、训练有素的劳动力以及不断提高的管理能力；进一步促进市场机制；参与和融入世界经济一体化；加强法律的、社会的、物质的以及制度的基础。

二、世界银行对中国25年改革开放的高度评价

2003年9月世界银行发表了《中国：推动公平的经济增长》，又一次对中国改革20多年以来经济增长与减少贫困方面的成就给予了高度评价。

大规模的减少贫困人口是改革以来中国所取得的最大成就之一。根据世界银行每人每日消费支出不足1美元的国际贫困线标准，中国贫困人口数量从1990年的3.6亿人下降为1999年的2.23亿人（到2002年下降到1.61亿人），贫困人口比例从1990年的31.5%下降为1999年的17.8%（到2002年下降到12.5%）（见图4.1）。如果不包括中国减少贫困人口数的话，在90年代全球发展中国家贫困人口绝对数不是下降而是上升。据世界银行估计在1987～1998年全世界的贫困人口总数减少了800万，而中国以外的贫困人口数目却增加了8200万人[②]。

世界银行报告充分肯定中国在开发人力资源、促进社会发展方面所取得的成就。在1980～2001年期间，15～64岁人口平均受教育年限从5年增加到8年，初中教育人口比重从15%上升到34%，受过高中教育人

① 世界银行：《2020年的中国：新世纪的发展挑战》，中文版，中国财政经济出版社。

② 世界银行：《中国：回别援助战争（2003～2005）》，世界银行东亚和太平洋地区中国业务局，2003年1月22日，世界银行文件第25141号。

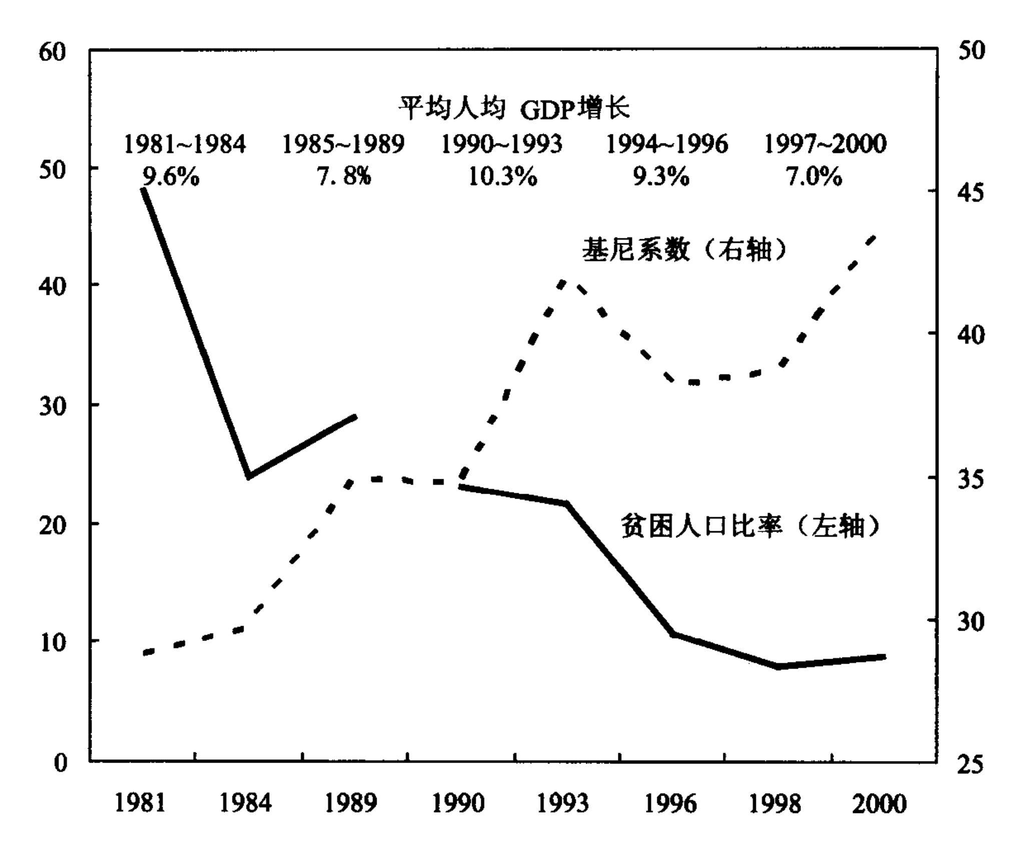


图 4.1 贫困人口比例、收入差距和经济增长情况（1981～2000）

资料来源：中国统计年鉴和世界银行，Chen and Wang（2001）

注：贫困人口比例是以每天 1 美元的收入为标准，利用官方家庭调查数据计算出来的。1990 年有关贫困人口的数据缺失。

口从 6% 上升到 11%，受过大专以上教育人口从不足 1% 提高到 4%。中国人口平均预期寿命、婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率等指标都不同程度的优于下中等收入国家水平。

中国的基本国情是十分独特的，因而其改革之路也是十分独特的。最近世界银行发表了《转轨前十年：从东欧和前苏联的分裂和教训》[①]，详细介绍了这些国家转轨的路线以及主要社会经济指标，由此我们可以将中国和这些国家经济转轨作一对比。经济转轨初期，26 个东欧和前苏联国家都出现经济不同程度的负增长，其中东欧国家出现经济增长率连续下降的平均年份为 3.8 年，累计总产出下降 22.6 个百分点，2000 年 GDP 仅比 1990 年增长 6.5%；独联体国家经济增长率连续下降的平均年

① World Bank，2002，Transition The First Ten Years：Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union，The World Bank，Washington，D. C.

份为 6.5 年，累计总产出下降 50.5 个百分点，2000 年 GDP 仅相当于 1990 年的 62.7%；而中国经济持续正增长，到 2002 年中国 GDP 相当于 1978 年的 8.6 倍。

在经济转轨过程中，这些国家还出现了人口预期寿命下降、婴儿死亡率提高。人口平均受教育年限减少，人类发展指标下降的情形。例如俄罗斯，1989 年人口预期寿命为 69 岁，2001 年降至 66.6 岁，人类发展指标由 1985 年的 0.811 下降为 1995 年的 0.766；亚美尼亚由 1990 年的 0.756 降至 1995 年的 0.759；塔吉斯坦由 1990 年的 0.736 降至 1995 年的 0.665。[①]

中国正在加速参与全球经济一体化，逐渐成为开放的新兴市场国家，国际竞争力也愈来愈强。中国出口占经济总量比重不断提高，高于包括像巴西、印度等人口大国的水平，中国占世界总出口的比重不断提高，从 1978 年不足世界总额的 1%，提高至目前占世界出口总额的 5%，到 2007 年中国占世界总出口比重将达到 7~8%。中国已经成为东亚地区经济增长、贸易增长的重要来源，它有力地促进了该地区经济的复苏。据统计日本、韩国、泰国、马来西亚和中国台湾，从 1990~2002 年对中国的出口占总出口比重大幅度提高，其中日本提高了 7.5 个百分点，韩国提高了 13.7 个百分点，泰国提高了 4.0 个百分点，马来西亚提高了 3.5 个百分点，中国台湾提高了 7.6 个百分点。中国市场已经成为本地区增长最快、最活跃的市场，中国的迅速崛起对东亚地区产生了正外部性。这也符合“万有引力”的贸易增长理论，即两国的贸易规模与两国的经济规模成正比，也与两国之间的距离成反比。中国不仅经济规模大，而且增长速度快，不仅与周边国家的地理距离相对短，而且交通运输、通讯等技术条件也明显改善，再加上中国大幅度降低关税税率，取消非关税贸易壁垒，大大促进了中国与周边国家之间的贸易。

① UNDP, 2003, Human Development Report 2003, New York Oxford University Press, 2003.

中国面对收入差距扩大重大挑战

中国虽然实现了令人瞩目的经济高增长和大幅度减少贫困，但也出现了收入差距日益扩大的发展趋势。它远远超过历届中国政府的改革政策设想，也超过世界银行早期对中国的预期。

根据世界银行研究，中国基尼系数在80年代初期为0.20左右，到1993年上升为0.42，这在世界所有国家中是最大的，1999年中国的基尼系数为0.437（见图4.1）。如果和其他经济转轨国家相比，1978～1990年期间，东欧国家基尼系数为0.23，到1996～1998年期间上升为0.33，独联体由0.28上升为0.46[①]。由此可知，中国在经济转轨初期的基尼系数与东欧和前苏联经济转轨前差不多，但目前已明显高于东欧国家，略低于独联体国家。此外，中国基尼系数也明显高于印度（1997年为0.378）、印度尼西亚（2000年为0.303）、孟加拉（2000年为0.318）、巴基斯坦（1998～1999年为0.330），但低于巴西（1998年为0.591）[②]。这表明了中国已经从80年代初期世界上收入比较平等的社会，成为目前世界上收入不平等程度比较严重的社会，尽管还不是世界上收入不平等最严重的社会，但是贫富两极分化的趋势已经十分明显。

改革开放以来，中国实行不平衡发展战略，提倡“先富论”，即让一部分地区和人口先富裕起来。虽然领导人一直主张防止出现贫富两极分化，但是这一趋势并没有得到遏制，反而日益扩大，并演化成为越来越严重的经济社会问题。

早在1990年，邓小平就担忧中国会出现贫富两极分化。他特别指出，如果出现这一分化就会激化中国的社会矛盾，导致社会不稳定。他说，如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛

① World Bank, 2002, Frans. tion The First Ten Years: Analysis and Lessons For Eastern Europe and the Former Soviet Union, The World Bank, Washington, D. C.

② World Bank, 2003. World Development Indicators, Table 2.8, The World Bank. Washington, D. C.

盾就会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子[1]。1992年党的十四大报告提出，运用包括市场在内的各种调节手段，既鼓励先进，促进效率，合理拉开收入差距，又防止两极分化，逐步实现共同富裕。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场体制的若干问题的决定》还专门提出这个问题。

1997年党的十五大报告中主张，允许和鼓励一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。取缔非法收入，对侵吞公有财产和用偷税逃税、权钱交易等非法手段牟取利益的，坚决依法惩处。整顿不合理收入，对凭借行业垄断和某些特殊条件获得个人额外收入的，必须纠正。调节过高收入，完善个人所得税制，开征遗产税等新税种。规范收入分配，使收入差距趋向合理，防止两极分化。

2002年党的十六大报告提出，既要反对平均主义，又要防止收入悬殊。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动，合法经营先富起来。再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入。规范分配秩序，合理调节少数垄断性行业的过多收入、取缔非法收入。以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者收入水平。

过去十年我们一直强调要采取一系列重要措施鼓励合法收入，打击和取缔各种非法收入，但是腐败、偷税漏税、各种集团消费、各类非法收入和其他的非正常收入的现象仍然普遍存在。根据陈宗胜等人的研究，考虑这些非正常收入，1997年中国的基尼系数应该由0.40调整为0.49[2]。这表明了中国现实社会出现了急剧的分化，实际的收入不平等系数远比按官方数据计算的基尼系数要高的多。正如世界银行所评价的过去二十年是中国收入差距扩大最快的时期，也是世界上基尼系数提高幅度最大的国家。如果说他们在1997年的报告对中国政府提出了警告的话，那么这份报告中则向中国政府提出了最严重的警告。该报告认为，**今后中国将面临收入差距扩大的严峻挑战。如果目前城乡家庭收入差距和各省城乡家庭收入增长速度不平衡的趋势持续下去的话，收入差距将**

---

① 邓小平：《善于利用时机解决发展问题》，1990年12月24日，载《邓小平文选》（第三卷），第364页，北京：人民出版社，1993年。

② 陈宗胜、周云波："非法非正常收入对居民收入差别的影响及其科学解释"，《经济研究》2001年第4期，14～23页。

会急剧扩大。基尼系数将会从1999年的0.437上升到2020年的0.474。相反，如果改变假设条件（消除各省在经济增长方面的差距，各省城乡地区的收入增长速度都会达到7.2%的目标），到2020年基尼系数就可以降到0.395（见图4.2）。

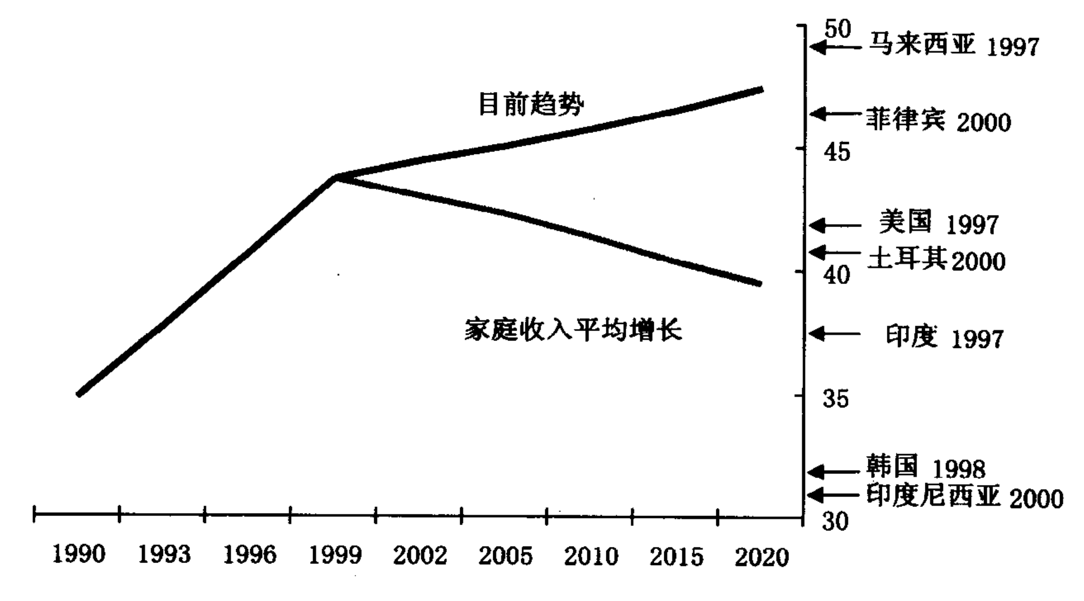


图4.2 对中国收入基尼系数的预测（1990～2020）

资料来源：世界银行的估算和 World Bank (2003)。

我们必须重新调整增长方式，即从少数人分享型的增长转向全体人民分享增长模式，从不公平增长模式转向公平增长模式，从不可持续发展的增长转向可持续发展的增长。这也是这份世界银行报告的重点和主旨所在。

世界银行报告详细分析了产生收入不平等性的各种因素及其原因，他们对1990～1999年的收入差距因素进行了分解（见图4.3），认为城乡差距是第一因素，主要是90年代中期、后期城乡收入差距明显扩大，这反映了“一国两制”（即城市与农村不同制度的安排）的制度成本；第二个因素是各地农村之间的收入差距，主要是90年代上半期中国放开农产品交易和市场，大部分农产品国际价格和国内价格持续下降，农业比重高的内陆省区农民的农业收入增长缓慢或下降；第三是城市地区之间的收入差距扩大，主要是90年代下半期国有企业和城镇集体企业大量的下岗分流，出现了所谓转型贫困人口；最后是省级收入差距扩大，主要是沿海地区与内陆地区之间的人均收入差距急剧加大，而沿海地区和内陆地区的内部人均收入差距在缩小（见图4.4），这与我们的研究结果

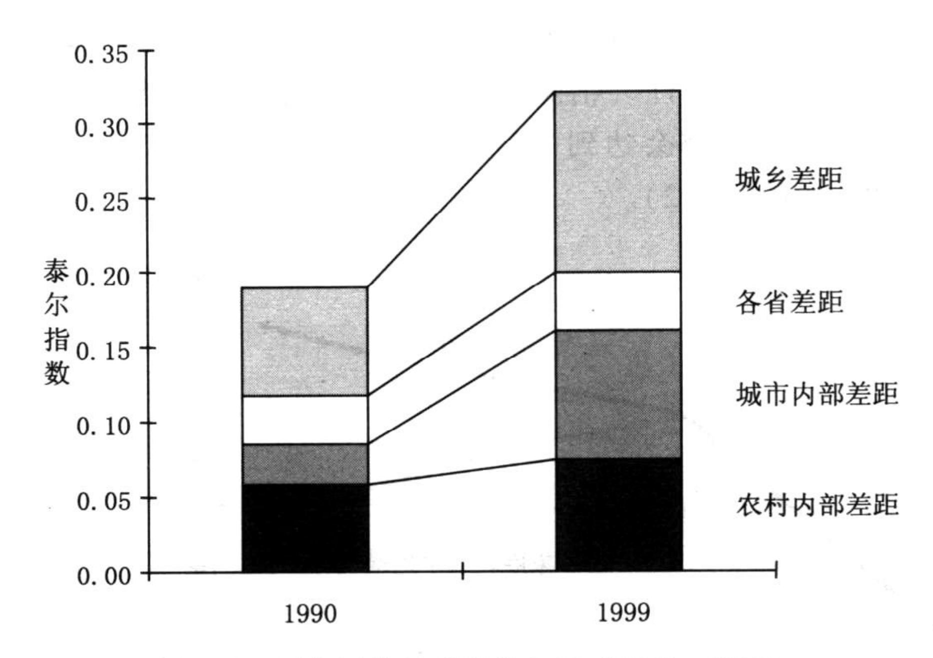


图 4.3 对中国收入差距的分解（1990～1999）

资料来源：世界银行研究人员的估算值。

基本一致[①]。该报告还特别指出中国政府在缩小收入差距方面所面临的问题是对于中国这样幅员辽阔，快速变化的国家，经济增长收益无法在人群中均等分布，同时这种收入的差距还将继续扩大，因此采取措施以遏制这种发展趋势是十分必要的，如果不采取遏制收入差距的政策措施，目前收入差距程度还会继续扩大。

一、旨在促进公平增长的重大政策

报告对中国的经济运行情况进行了评估，提出了帮助中国实现公平增长目标的一揽子政策选择。报告建议的政策措施着眼于三个方面：推进中国国内市场的一体化和增加市场灵活度，推动兼顾公平的经济增长，以及应对威胁中国未来增长和分配的奉献。

中国政府有机会也有能力使得更多的人从不断增加的经济机遇中受益。对于中国农村和欠发达地区的居民来说，提高收入的主要途径是劳动力流动和技术进步。政府推动公平经济增长的政策，将有利于降低改革所带来的经济和社会成本，并有效地缩小城乡和地区收入差距。

① 胡鞍钢主编：《地区与发展：西部开发新战略》，北京：中国计划出版社，2001 年。

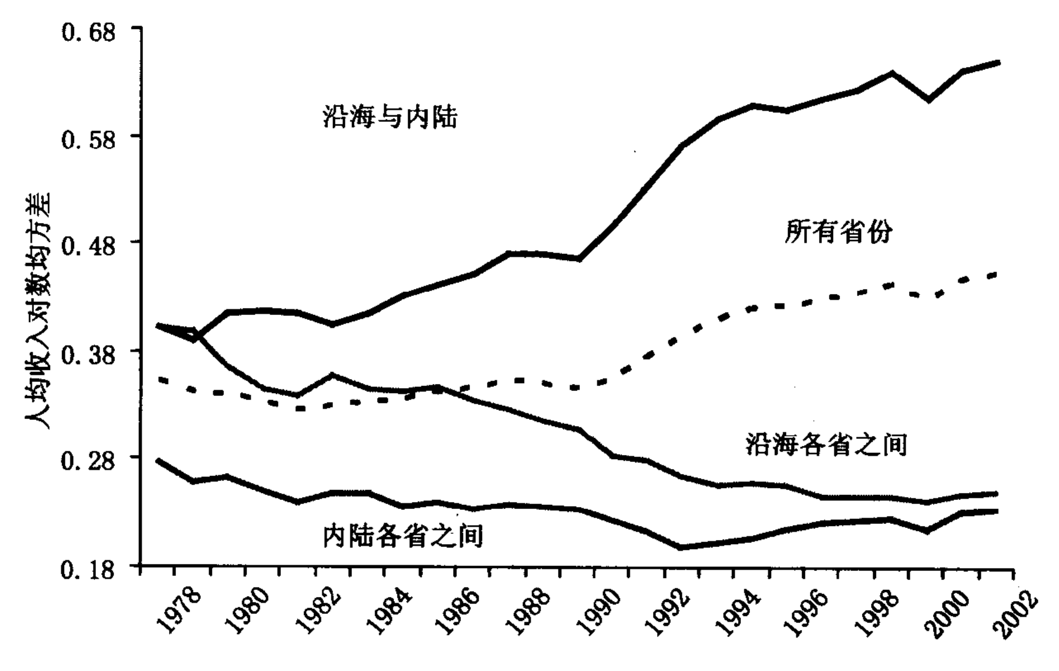


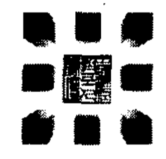
图 4.4 区域收入差异（1978～2002）

资料来源：世界银行研究人员的估算值。

首先，中国应该推进国内市场的一体化程度，增加市场的灵活度。这是因为，虽然出口会持续快速增长，但是中国生产的产品有70%仍然在国内进行消费；阻碍劳动力和资本的高效率配置和限制竞争会减慢技术升级的速度，削弱中国在全球经济中的竞争能力；同时，扩大市场一体化程度和灵活度可以降低结构调整的成本，促进工业化的雁阵模式，缩小农业和非农部门的工资差距。

报告指出，在一体化过程中所面临的问题主要表现为以下三个方面。首先，地方政府的保护主义造成了中国国内商品市场和劳务市场的分割，这是由于政府对所属企业的依赖，以及地方政府对市场监管、企业运作管理和法院的控制所造成的。其次是一些阻碍劳动力流动的因素，包括城镇地区缺少面向低收入人群的住房、农村地区土地使用权落实不力以及对打工者的直接或间接的歧视等等。最后是一些阻碍资本高效率配置的因素，主要表现在政府对资源备置的控制、银行金融体系的条块分割以及不透明的企业效益信息披露机制。

报告认为改善市场一体化和灵活度主要应该从以下三个方面入手：一是明确地方政府对当地企业、金融机构和法院的职责，明确地方政府在市场监管和市场竞争政策方面的责任。其次是减少对人口流动的限制，



改善社会保障制度，改革土地所有权以及发展城镇土地市场等等。最后还应该继续推进银行体系的商业化改革，改善其治理结构，并加大私人部门的参与力度。

报告指出，创造生产性就业机会，提高农业劳动的回报率，这对实现更公平的收入和机遇分配是非常关键的，从而也决定了是否能够实现小康社会。这对落后地区的发展尤为重要。报告指出，改善落后地区的经济增长条件，全面推动公平的经济增长，取决于提高人口素质、推动技术进步和促进技术扩散、推动城镇集约化、进一步发展服务业和提高农民收入等一揽子政策。在执行这一揽子政策的过程中，报告认为，政府目前的财政状况决定了财政进一步扩张的空间有限，因此政府应该集中精力提供核心性的公共服务，间接参与经济中的商业活动（如果参与这些活动的话），从而促进中国公平的高经济增长。

报告指出，威胁中国未来增长和分配效益的风险因素主要来自两个方面，首先，贫困地区的公共服务供应不足，这将制约未来的经济增长；其次，随着改革的进一步深化，宏观经济风险，尤其是金融部门的脆弱性和政府的或有债务可能会升级，这使得不确定性增加，财政压力加大。

为了有效应对风险，报告建议将社会保障制度的覆盖面扩大到城镇地区的非国有部门，并为农村地区提供一些基本的保障计划，比如大病和伤害保险。对于整个公共服务提供机制，报告建议实行全面的政府间财政制度改革，对教育和社会保障服务等核心公共服务的融资实行部分集中化管理，扩大自主权和加强问责制。为了保持宏观经济的稳定，报告强调了实行银行系统改革的必要性，并主张银行经营能力的改革应该先于对银行重新注资完成。报告认为，开展上述改革以及养老金体制改革，加之政府对财政风险监测和管理的适当重视，将扭转政府或有债务上升的趋势，确保未来的宏观经济稳定。

最后，报告指出，在这三类建议中，有些措施和政策是应该优先考虑的，主要集中在充分提供重要的公共服务以及政府对经济的间接参与方面，并提出了若干具体的政策建议（见表4.1）。我认为，这些建议是适合中国国情的，对中国政府提供了切实可行的建设性政策，值得我们予以高度重视。

表 4.1　　促进公平的经济增长的各项政策

	主要推动力	政策焦点	政策意义
落后地区	生产性就业	人力资本	保障资金以及提高落后地区中小学教育和基本医疗的质量 S－M 扩大高等教育和终身学习领域的私人办学 M 通过助学金和学生贷款制度提高受教育的公平程度 M
		技术	实施鼓励竞争的政策 S－M 关心和支持技术推广体系 M 促进经济产业和教育体系之间的联系 M
		城镇化	突出以市场为基础发展城市 S－M 建立健全的城镇土地市场 S－M 推动城镇基础设施和社会化服务的发展 M－L
		服务业	减少国家在服务的生产和销售过程中的作用 S－M 重视监管，推行有关标准，促进竞争 S－M
农村地区	农业劳动和土地的回报率	农民收入	强化土地使用权的贯彻执行 S－M 加强有关环保的法律法规的贯彻执行 S－M 改善农村市场基础设施 M－L

注：S－M 表示短期到中期，M 表示中期，M－L 表示中长期。

资料来源：世界银行：《中国：推动公平的经济增长》，中文版，81 页，北京：清华大学出版社，2004。

二、从国际经验获取发展知识十分重要

最近几年世界银行发表了许多有关中国经济的报告，也举办大量相关的研讨会，并且邀请我和其他中国同行参与讨论、评论以及不同形式的交流。我也在与他们合作的过程中获益匪浅，世界银行的成果、网络资源也成为我们重要的知识来源之一。举例来说，前些日子我们翻译了世界银行对中国投资环境的调查和评估报告，并将这份报告的结论和研究方法通过研讨和培训的方式加以推广，产生了比较大的影响；同时我们加深了对世界银行的方法论以及中国的投资环境实际情况的理解，并将在我们今后的研究工作中加以应用和进一步完善。我的体会是只有不断地及时地从外部获取新知识、新观念、新方法和新成果，我们才有可能从国际的视角重新审视中国的国情；只有将国际上通行的研究方法和中国的国情实际相结合，我们才有能力正确地判断各种重大挑战和问题的性质与后果，才有可能提出解决问题的新思路。

我们学习世界银行报告是为了开放学习，而不是闭关自守；是为了主动创新，而不是盲目模仿。虽然由于受到了研究者的知识和经验所局限，世界银行的一些研究成果确有不当之处，但是他们为我们提供的大量的背景知识和决策信息却是非常有价值的。我最近在重读20世纪80年代以来世界银行的年度世界发展报告，惊奇地发现许多报告的研究视角和研究方法都非常独特，非常值得我们借鉴和学习。这些年来，世界银行不断地总结各个发展中国家的发展成功经验和失败教训，不断地更新和提供适合发展中国家的发展理论、发展目标、发展政策以及具体措施建议，由此增加了我们的知识存量和知识积累，也开阔了我们的发展战略思路。

再回到《中国：推动公平的经济增长》，这份报告在肯定中国取得的重大经济建设成就的基础上，指出了在中国未来的发展过程中可能面临的各类阻碍因素和发展问题，并针对这些问题提出了他们的政策建议。这些建议大部分是在总结其他发展进程中的经验教训的基础上提出来的，也比较切合我国的国情实际，可以作为未来改革战略制定的参考。

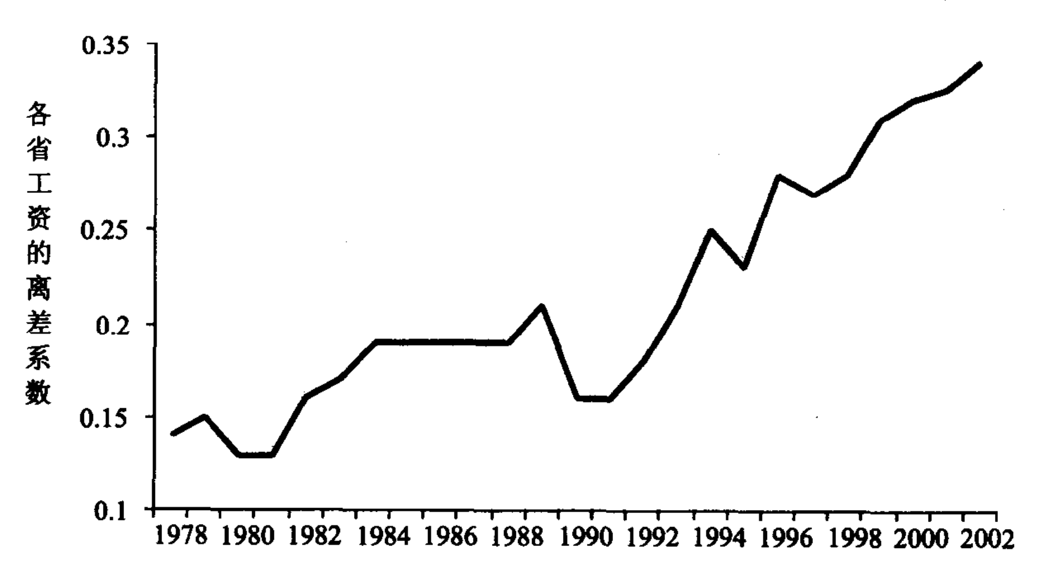


图 4.5 各省城镇工资水平的离散状况（1978～2002）

资料来源：《中国统计年鉴》和《反映新中国50年来全面建设成就的统计数据和资料》

追求公平的长期繁荣①

2006年世界银行发展报告以"公平与发展"为主题，对公平的内在价值，以及公平对长期发展的重要性作了全面的论述。报告中的公平，是指在追求自己所选择的生活方面，个人应享有均等机会，而且最终不应出现极端贫困的结果。在一些根本性的方面，公平和追求长期富足是相辅相成的。促进公平竞争环境的制度和政策有益于促进可持续增长和发展。增加公平，在两方面有助于减少贫困：对总体的长期发展发挥潜在的有利作用，以及为任何社会的较贫困群体提供更多的机会。

世界银行报告在描述不平等问题时，从国际和国内两个视角进行了分析。国家之间的机会不平等是十分惊人的。无论是生命本身的机会，包括婴儿死亡率、婴儿营养状况，还是教育和健康方面，以及使用基础设施和其他公共服务方面均存在着巨大不平等。不过全球的不平等趋势已经发生了变化。1960年至1980年间，随着医疗卫生技术的全球推广，各国在预期寿命方面的差距显著下降，但是1990年以来，艾滋病毒/艾滋病的蔓延和转型经济体人口死亡率的上升，致使早期取得的一些成果付诸东流。在受教育方面，不平等程度在世界各地也一直在下降，在大多数国家内部和大多数国家之间，不平等程度都在下降，但学校教育的质量依然令人担忧。此外，将差距分解为国家之间差别和国家内部差别两部分，发现20世纪末，国家间差别在总体不平等中已经占到较大的比例。除中国和印度外的大多数其他低收入国家和富裕国家之间的差距越来越大。

国家内部的不平等包括几个方面，虽然机会不平等难以量化，但是报告还是尝试从几个方面加以分析。不平等一方面是来源于个人无法控制的四个先天因素的不平等：种族、出生地区、父母的教育程度和出生时父母的职业，另一方面则是其他决定因素造成的不平等。先天性因素决定的不仅仅是未来的收入，同样还影响教育和健康水平；同时，在许

① 此文系世界银行：《2006年世界发展报告：公平与发展》中文版（清华大学出版社，2006）《序言》。该文作者发表于《国情报告》2006年第13期，2006年3月18日。

多国家中还存在享受服务的不平等和性别的差异。这些不平等通常与个体的“能动性”有关，影响塑造自身周围世界的能力，并造成在制度和规则上有利于权势较大、特权较强群体。此外机会不平等还存在代际传递。

对于中国持续、健康的发展而言，关注国内不平等具有更为深刻的意义，尤其是在优先发展经济的指导思想主导中国前进二十几年来，不断扩大的城乡差距、地区差距和不同人群之间的差距已成为了中国保持长期繁荣最大的隐患，我们必须清醒地认识到社会不公平和它带来的严重后果。这也是中国领导人提出全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的国际背景与国内背景。

一、中国的多维不平等

中国在连续保持20多年经济持续快速增长，创造人类经济奇迹的同时，也产生了多维的不平等和不公平，突出表现为城乡之间、地区之间在收入分配、财产分布和基础教育、公共卫生等基本公共服务方面的巨大差异，这些显著的差异使城乡居民之间形成了在收入分配、财富分配和享有基本公共服务等方面的迥异的国民待遇，这可以称之为“一个中国，两种制度”。同时，中国各地区的不均衡发展也使不同地区的居民的收入和财产状况和公共服务水平上差异显著，这可以被称之为“一个中国，四个世界”。

1. 收入不平等

改革开放以来，城乡居民的收入差距呈现了“缩小—扩大—缩小—扩大”的趋势，这一变化趋势很大程度上取决于农民收入的增长幅度。1990年以来，农民收入的增幅明显低于城镇居民，二者之间的收入绝对额差距逐渐增大。按照可变价计算，1978年城镇家庭居民人均可支配收入比农村居民家庭人均纯收入要高出210元，1990年这一数值达到824元，1995年高出2705元，2000年高出4027元，2004年高出6485元。也就是说，在1990~2004年的14年中，城乡之间居民收入的绝对额差距上升了8倍左右，即使扣除物价因素的影响，这一差距也扩大了5倍左右。但是，它仍不足以反映真实的城乡收入差距，这主要是由于城乡分割、不平等公民待遇的存在，城镇居民的可支配收入没有涵盖城市居民所享有的各种各样的实物性补贴，而对农村居民来说，却根本无法享

受这些补贴。

2. 教育不平等

建国以来，中国人口的受教育水平得到迅速提高，人力资本得以跨越发展。在义务教育得以普及，全国人口素质得到巨大改善的情况下，城乡居民之间和不同地区居民之间仍然存在着在教育资源分配、教学机会享有、人口受教育程度等方面的显著差异。

首先，从教育的经费投入来看，研究表明，直辖市市区的学校获得的教育经费最高，其次是直辖市县，再次是一般市区，一般农村县最低。直辖市市区的平均生均教育事业性经费都在一般农村县的3倍以上。

其次，在教育可及性、教育质量和就学机会上，城乡之间存在着显著的差异。到2002年，没有达到中国政府提出的普及九年制义务教育目标的431个县，全部集中在贫困边远的农村地区，人口为10761万，占全国人口的8.8%，占全国总县数的15.1%①。

第三，农村人力资本存量远远落后于城市。根据全国第五次人口普查，2000年我国农村劳动力人口（15～64岁）人均受教育年限为7.3年，比城市的10.2年低2.9年，差距的主要原因在于农村劳动力中具有高中及以上受教育水平的人口比重相对偏低。农村劳动力中具有高中及以上教育水平的人口比例只有8.5%，比城市整整低了35个百分点。②目前我国的文盲人口主要集中在农村。2000年15岁及以上人口的文盲率，城市为4.57%，县镇为6.45%，乡村则达到11.55%。

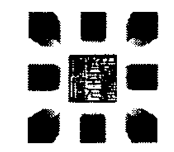
3. 医疗卫生不平等

随着中国社会经济的发展和医疗服务条件和水平的提高，居民的健康水平得到了很大的提高。尽管中国在健康方面取得了长足的进步，但是由于城乡之间、地区之间发展不平衡，中国城乡之间和不同地区之间的卫生服务水平仍存在较大的差异，并体现在卫生健康投入、卫生服务可及性和人民健康水平等多个维度，而且这种差异有日趋加大的趋势。

首先，卫生健康投入方面，城市和农村人均卫生费用的绝对差距自1990年以来不断增大，由1990年的相差120元增加到2002年的相差664

① 2002年数据，教育部基础教育司提供。

② 中国教育与人力资源问题报告课题组，《从人口大国迈向人力资源强国》，第251～252页，高等教育出版社，2003。



元；而城乡人均卫生费用的相对差距则经历了下降—上升—下降的波动过程，在1997年，两者之比达到最小3倍，后又上升至2000年的4倍，到2002年，这一比值下降为接近3.5倍，城乡之间的健康投入显著的差异性也是导致城乡居民健康水平差距的主要原因。

其次，城乡居民在对卫生服务的可及性和利用程度上存在着显著的差异。2001年，城市每千人口拥有卫生技术人员5.2人，而农村只有2.4人；农村卫生技术人才在乡镇卫生院和村卫生室这两级医疗机构中非常匮乏。同时，卫生资源向大中城市不合理地过度集中，这种不合理的资源配置直接影响了农村居民对卫生服务的可得性，加剧了城乡之间的资源拥有不平等现象。根据2003年第三次国家卫生服务总调查，城市10分钟之内可到达最近医疗单位的住户占81.6%，农村仅占66.9%；农村住户到最近医疗单位需30分钟以上的占6.8%。[①]

再次，城乡人民卫生健康水平方面，农村儿童和孕产妇死亡率比城市高一倍。2001年新生儿死亡率城市为10.6‰，农村为23.9‰；婴儿死亡率城市为13.6‰，农村为33.8‰；5岁以下儿童死亡率城市为16.3‰，农村为40.4‰；孕产妇死亡率城市每10万人为33.1人，农村为61.9人。

4. 社会保障领域的不平等

社会保障权利分配的不平等在中国较为突出。政府针对保障对象设立了两个条件：申领者的身份条件和资格条件。居住地、工作单位的所有制和户口登记身份都可能影响人们获得社会保障的权利。社会保障项目在需要保障的人群中的覆盖率不同，而在同样符合待遇享受资格条件的人口群体中，得到的社会保障项目和待遇高低不同。中国的社会保障的不平等具有显著的制度因素。中国长期以来城乡分割的劳动力市场和户籍制度，以及所有制和产业偏向，导致了社会保障资源在不同的社会保障项目之间的不公平分配，以及获取社会保障的权利在不同社会群体之间的不平等分配。

中国的社会保障支出严重向社会保险方面倾斜，而针对贫困人口的社会救济支出只占很小的比例，对农村贫困人口的救济支出比例更是微

---

① 卫生部统计信息中心编，《中国卫生服务调查研究第三次国家卫生服务调查分析报告》，北京：中国协和医科大学出版社，2004，第15页。

小。2002年，社会保险基金支出达到了3471.5亿元，占当年GDP的3.3%，其中基本养老保险支出占社会保险基金总支出的81.9%，医疗保险其次，占11.8%（见表4.1）。社会救济支出则处于较低的水平，2004年民政用于社会救济抚恤的事业费577.4亿元，仅占当年GDP的0.42%。其中，用于城镇最低生活保障的支出为172.7亿元，而农村最低生活保障支出和农村定期救济支出之和仅30.7亿元，仅占城镇最低生活保障支出的17.8%，更仅是2002年基本养老保险基金支出的1.1%。不仅如此，占中国劳动力绝大多数的农民工、乡镇企业工人和农民却几乎与社会保障制度无缘。

中国养老保险覆盖率的差异主要体现在城乡居民之间和不同性别之间存在着巨大的差异。根据2000年底中国老龄研究中心对全国城乡老年人口抽样调查的数据，城市老年人的养老保险覆盖率达到70%以上，而农村老年人的覆盖率不到4%。应该看到的是，在农村享受养老保险的居民（非农业户口人口），他们实际上是将原来在城镇就业时获得的养老保险带回农村，而养老保险根本无法覆盖到真正的农民。此外，即使在城市，男女之间的养老保险的覆盖率也有较大的差别。在城市户口居民中，老年女性的覆盖率仅为老年男性的2/3。

5. 公平的意义

“平等”与“公平”是两个貌似而又具有本质区别的概念：公平不等于收入的平等，不等于健康状况的平等，也不等于任何其他具体结果的平等，而是一种机会平等的状况。在这种状况下，个人的努力、偏好和主动性，而不是家庭背景、种姓、种族或社会性别，成为导致人与人之间经济成就不同的主要原因。而现实情况是，不同人的收入差距很大程度上是由于国籍、种族、社会性别和社会群体造成的极不公平的人生机会差别所带来的。公平性不仅本身是目的，而且由于公平性往往刺激更多和更具成效的投资，从而导致更快的经济增长。在国家内部和国与国之间，财富和机会不平等的巨大鸿沟造成了极度贫困的持续存在，并往往影响到很大一部分人。这种现象既浪费了人的潜力，而且在很多情况下会减缓经济持续增长的速度。公平与繁荣相辅相成，发展中国家有许多市场失效的领域，特别是信贷、保险、土地和人力资本的市场。市场失效造成资源未必流向回报最高的地方。同时，如果经济和政治的不平等程度高，在经济制度和社会安排上，会系统性地偏向于影响力较大

者的利益；这种不平等的制度会产生经济成本。

经济和政治不平等，部分来源于机会的不平等，从内在性和工具性角度来看，机会的不平等都是有害的，机会不平等会加剧经济效率的低下、政治冲突以及制度的脆弱性。而当社会更加公平时，穷人可以得到“双重红利”：一方面，公平程度提高可以使机会增加，穷人能够更多参与发展而直接受益；另一方面，公平程度提高可以改善制度，管理冲突，社会资源得到充分利用。经济、政治和社会不平等往往存在长期的代际自我复制，因此机会和政治权力不平等对发展带来的负面影响，其伤害性更大。这种现象称之为“不平等陷阱”。社会对于机会平等的关注应该胜于对收入平等的关注，机会不平等是深层次的原因，而收入不平等只是经济发展的一个结果。

国家内部和国家间长期存在不平等之所以对发展产生重要影响，是因为这些不平等相互交叉，互相影响，这就意味着在经济、社会和政治方面，有些群体一直处于机会方面的弱势地位。而报告的关注点在于公平与发展之间的工具性关系，特别是如下两个方面：

其一，当市场不完美时，权力和财富的不平等转化为机会的不平等，导致生产潜力遭到浪费，资源分配丧失效率。

其二，经济和政治不平等与制度的发展受阻关系密切，不平等可以影响经济和政治制度的形成。报告的核心观点就是，权力的不平等会形成将权力、地位和财富的不平等永久化的制度，这种情况通常不利于长期增长所依赖的投资、创新和冒险。

二、建立公平的发展观

从公平的视角出发，根据国际经验，发展政策设计应当注意以下几点：减贫政策应该对主导群体的影响力、特权和补贴进行再分配；政策设计应当恰当评估各种可能的取舍方案；应当将增长政策和公平政策统一考虑。在公平的发展观指导下，政府需要通过公共行动来对经济和政治领域的不平等进行干预，具体可在健康服务、司法、土地和基础设施建设等领域实施。

由于健康服务具有显著的溢出效应，而且对灾难性健康问题的保险市场严重失效，因此公共行动是必需的。此外，针对有工作的穷人、被视为无工作能力或不情愿工作的人以及特殊的弱势群体的社会安全网，

可以构建一个有效且普遍的公共保险体系。以上各方面的公共行动干预行为需要储备足够的资源，良好的税收政策则可以达到这一目的，并可以尽可能少地扭曲激励和损害增长。

公共行动的另一方面就是要扩大司法公正、土地和基础设施的可获得性。成文的法律以及实践中法律的运用和执法方式可以维护公民的政治权利，阻止精英阶层对国家的俘获；也可能加速社会准则的转变，成为推动社会领域变革的进步力量。法律上的公平和法律实施中的公正性涉及在加强司法体系独立性和增强问责性之间达到平衡。推进土地获取的公平性不仅可以通过所有权方式进行，还可以通过改善土地市场的运行和为贫穷群体的土地权提供更多的保障而取得成效。此外，基础设施的使用上通常是高度不平等的，这使得可及性差的人群经济发展的机会就比较小，就公平而言，基础设施服务不在于是由私营经营者还是公共事业部门提供，其重点可以放在以可以承受的价格、向贫穷人口和贫穷地区提供服务上，以及加强服务提供者的问责性和增加受益者的发言权上。

人能力上的公平和提高司法公正、土地和基础设施的可获得性，其最终可以实现结果转换的还是需要公平的市场。不公平和低效率的市场可以影响不同群体参与经济活动的积极性，这里的市场包括金融市场、劳动力市场和产品市场。通过加强横向问责性、提高社会问责的开放性以及可能的外部承诺手段提高金融市场公平性；通过保证核心的劳动标准在整个市场得到有效执行，并在所有方面对政策结构进行评估，来提高劳动力市场的公平性；而产品市场则与基础设施提供模式和劳动力的技能水平之间存在很强的相互作用。

全球领域存在着显著的国家间和国家内的不公平现象，劳动力、货物、创意和资本的全球市场运行中也存在许多不公平；虽然国家内的不公平可以通过国内政策加以调整，同样全球行动可以影响国内政策的效力，因而全球行动和国内行动是互补的。世界银行报告给出了一些建议减少全球的不平等，这包括放松临时迁移进入经合组织国家的限制；实现“多哈回合”框架下雄心勃勃的贸易自由化计划；允许贫穷国家使用仿制药物；以及制定更适合发展中国家的金融标准等。

三、促进中国公平发展的思路

为了在发展中国家提高社会公平性，世行报告特别呼吁采取政策纠

正长期存在的机会不平等现象，通过创造公平的经济和政治竞争环境达到此目的。许多此类政策也会提高经济效率，纠正市场失灵。正如该报告中所言，“我们的目标不是追求结果的平等，而是扩大对贫困人口的医疗、教育、就业和资金通道，保障他们的土地权益，保证他们在任何市场上不会受到歧视。重要的是，公平性要求提高获得政治自由和政治权力的平等性。这也意味着打破角色定位和歧视，改善利用司法制度和基础设施的通道”。上述观点有助于我们形成促进公平发展的公共政策思路。

第一，政策的目的在于机会平等，而并非结果平等。虽然更公平的竞争环境往往可以缩小包括教育、健康在内的结果不平等，但政策的目标并不在于保证结果平等。这是因为，即使有真正的机会平等，由于喜好、天赋、努力和运气的不同，结果总是存在一些差别，我们关心结果，更主要是因为结果对绝对贫困有影响，并且影响机会的创造。

第二，机会的质量至关重要。这意味着公共行动的中心应该是资产、经济机会和政治发言权的分配，而不是直接干预收入的不平等。通过增加对最贫穷人群的人力资源投资，以更平等的方式提供更多的公共服务、信息和市场，保证所有人的财产权，以及提高市场的公平性，从而打破“不平等陷阱”。但是经济竞争环境的公平化政策也面临很大的挑战，因此在争取经济竞争环境公平化的同时，同样要努力推动国内政治竞争环境的公平化，增进全球治理的公平性。

第三，注重公平的政策需要面临公平和效率之间短期的取舍。政策制定者评估政策时，往往会忽视增进公平所带来的长期效益。增进公平意味着经济高效率运行，减少冲突，增加信任，制度更合理。

党中央提出构建社会主义和谐社会的伟大构想，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务，适应了我国改革发展进入关键时期的客观要求，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。[①] 其本质上就是建立公平的社会、平等的社会、正义的社会，而社会的不公平、不平等、不正义就是对社会的最大威胁。构建一个和谐社会包括了三个方面的内容。首先，要确立公民的权利。这包括政治权利、经济权利、社会权利、文化权利。其次，要建立合作主义的政治框架。在这种社会框架下确立社会共同体的共同

---

① 曾庆红，“关于国内形势和构建社会主义和谐社会”，《学习时报》，第275期，2005年1月。

利益。第三，强化公民社会，让公民可以组织起来，以进入市场应对市场的风险，能够进入国家的公共政治，参与公共政策的决定。我们可以从以下几个方面入手，强化政府的公共行动，为中国的长远发展打造出一个公平的环境。

第一，正确处理公平与效率的关系。在促进经济增长、运用市场机制方面，应遵循"效率优先、兼顾公平"的原则；但是在收入分配、就业机会、教育资源分配、卫生健康服务提供、社会保障等公共服务方面，应遵循"公平优先、兼顾效率"的原则。

第二，坚持正义原则，使社会弱势人群获得最大利益。政府应当将收入再分配问题置于突出的地位，对低收入阶层和弱势人群给予特别的关注，让更多的人分享经济增长的成果。改革经济体制时，社会与经济平等的安排是能够让社会上处于最劣势的人取得最大利益。中国未来发展应在多种方案中设计出使社会脆弱群体，如失业工人、下岗职工、贫困人口、退休人员、妇女、残疾人等特殊群体获得最大利益，使受损害者得到补偿的方案，尽一切力量使受害者数目和他们的损失减小到最小的范围和程度，这样的方案既能达到改革的经济目标，同时也能达到改革的社会目标。

第三，把握好机会平等和社会救助原则。不管人们在哪个地区和初始地位如何，都有享受社会发展成果的平等机会，例如参与就业的机会、接受教育的机会、享受卫生服务的机会，以及享受《中华人民共和国宪法》所赋予公民的基本权利和义务。① 这种机会的平等与结果的公平并不相同。机会的平等，会促使那些具有同等能力的人之间达到结果的平等。但事实上，并不是人人都具有同等的能力，这就存在着结果的差异性。社会公平除了要把握机会平等原则外，还要把握社会救助原则。社会救助不仅是一种社会公平的公益行为，也是一项有经济效益的人力资本投资，增加未来的生产力。

第四，坚持"共同发展、共同分享、共同富裕"的原则。共同发展原则是指发达地区和欠发达地区的正常关系不是谁先富谁后富的关系，而应当是共同发展、相互支持、相互带动的关系。发达地区的发展不能以牺牲欠发达地区的发展为代价，而应当促进和带动周围的欠发达地区

① 见宪法第二章公民的基本权利和义务，共24条。

发展。共同分享原则是指，让全体人民共同分享经济增长的成果。经济增长应该改善人们的生活质量，提高人民生活水平，使收入分配相对公平。共同富裕原则是社会主义的一个基本原则。从现实条件看中国存在发达地区和欠发达地区，这反映了中国发展不平衡性的特点，要求各地区都达到共同富裕，既不现实，也不可能。但是共同富裕作为一个长期目标应当不懈追求。这一原则有助于增强全国的凝聚力，在很大程度上抵消了各地区的分离力。

第五，坚持经济民主和政治民主原则。经济民主原则。如果收入的初始分配十分不平等，经济资源分布的不平等必然会导致社会和政治资源分布的不平等。掌握了经济、社会、政治资源的集团在政治决策中的影响也必定比其他社会集团大得多。在这种情况下，既得利益集团便有可能阻碍向公平方向移动收入的二次分配方案，甚至促成“劫贫济富”的方案。要避免这类情况出现，就必须使收入的初始分配悬殊不要过大，经济民主是实现这一目标的最佳途径。政治民主原则。在公平和效率之间寻找折中点就涉及利益的分配，这是一个政治性问题。解决这个问题的最佳机制是政治民主，也就是让每个公民在决策过程中具有同等的发言权。

第六，公共财政实行“取之于民、用之于民”原则。作为构建和谐社会的基本保障的公共财政政策应当根据中国公共财政和公共服务的基本特点，遵循以下五个基本方针。首先，我国要用世界上极其有限的公共财政资源来解决世界1/5人口的基本公共服务问题，必须实行“低水平、广覆盖、高效率”的方针。其次，我国的人均公共支出水平远低于世界人均水平，必须建立多元化的筹资渠道，不仅政府提供公共财政，而且积极鼓励私人、社会筹资。第三，必须面向全体人民提供公共性设施，提高各类相关的公共服务设施覆盖率。第四，针对中国的城乡差距、地区差距，公共财政投人和公共服务工作的重点要在农村、中西部地区。第五，公共资源分配和公共服务必须向贫困地区和贫困人口“雪中送炭”。

“以人为本”就是以公平作为发展的中心，通过确保十几亿人口所有人（而不是一部分人）的个人权利、政治权利和财产权利得到制度上的保障（这是基于宪法的明文规定），国家将能够吸引更多的投资者和创新者，并且大大提高为全体公民提供服务的有效性。从长期看，增加

公平是提高经济增长速度的根本。加速贫困人口的人类发展，对减少不公平和实现2015年国际社会“千年发展目标”和2020年全面建设小康社会具有至关重要的意义。

四、如何看待贫富差距的问题[①]

贫富悬殊一直是困扰人类发展的共同难题。无论哪一个国家或地区，是发达国家还是发展中国家，无论是一个国家处在经济繁荣或经济衰退过程中，如果贫富差距过分悬殊都将为他们经济的进一步发展埋下隐患，并为此付出沉重的代价和巨大的成本。诚如1998年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森教授所言，穷人和富人之间的收入悬殊不仅是一个国家的不幸，也将最终令富人不安，因为在人类历史上贫穷总是动乱的温床。[②]

例如1998年5月印度尼西亚因亚洲金融危机的强烈冲击，引发了一场空前的国内经济危机和社会危机。在首都雅加达街头发生持续的骚乱，抢劫和洗劫了5000多家华人商店和住宅，150多名华人妇女遭到强奸，2000多名华人被害死，随后几个月以仇视和袭击华人富商为目标的暴力活动迅速席卷整个印度尼西亚。美国耶鲁大学法学院教授Amy Chua认为，印度尼西亚在20世纪80年代和90年代所实行的鼓励少数人致富的自由市场经济，例如占印度尼西亚总人口3%的华人，控制了印度尼西亚70%的私人经济，当广大穷人不能从经济增长中分享成果（no stake），一旦实行政治民主或废除苏哈托的政治独裁统治，穷人就会想上街，以公开抢劫的方式向少数华商富人进行报复。而少数华人公开贿赂政治统治精英的腐败，也是激起政治骚乱和公开掠夺的重要原因之一。Amy Chua认为，对于少数富人而言，防止社会动乱最好的办法，就是与绝大多数穷人一同分享自由市场经济的成果。[③]

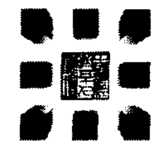
一个政府的发展目标是追求先富论还是共富论？是追求效益优先原则，还是追求公平优先？是追求经济增长优先，还是创造就业优先？这是我们始终没有搞清的重大理论与实践的问题。由于在理论上存在严重

---

① 该文发表于《国情报告》2004年第10期，2004年2月10日。

② 世界银行：《经济展望》，1999年第7期。

③ Amy Chua. 2003. “Making the World Safe for Markets”, Harvard Business Review, pp. 4 ~ 16.



混乱，也混淆了政府与市场的不同目标，不同行为和不同做法。我们常常把市场或企业或私人的目标作为政府的目标，政府愈来愈像一个“经济动物”，而不是一个“社会公仆”。阿玛蒂亚·森认为，个人和企业追求自身利益，政府则理应以社会公众富裕为目标。

共同富裕论既是人类未来发展的共同选择，也是中国实现社会主义理论目标。从社会公正、社会平等、社会正义角度看，不应当人为地规定哪些人、哪些地区、哪些部门、哪些集团可以先富起来，而应该为所有的人、所有地区、部门、集团提供平等发展、公平发展、协调发展的制度平台和发展环境，这有助于实现共同富裕。共同富裕并不是一个遥遥无期的长远发展目标，而是一个经过努力可以实现的目标。相比之下，韩国、新加坡、中国台湾都实现公平性增长，表现为基尼系数没有扩大或有所下降，经济增长不一定非要以牺牲公平为代价，一部分人的富裕不应以另一部分人的贫困为代价。

我们从自己的经验得出，改革最初的最大受益人恰恰是以农民为主的低收入阶层。从 1978 ~ 1985 年我国农村贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人，农村贫困发生率从 30.7% 减少到 14.8%，不仅促进经济增长，也极大地促进社会公平，这是因为党的十一届三中会提出改革政策首先使中国最贫穷的人先富起来，我们的经验在后来没有坚持下来，不仅是个遗憾，也无助于解决日益尖锐的社会冲突矛盾，贫富差距及引起的矛盾。

森讲得好，人类社会像一个生态系统，穷人和富人称作两大种群，他们是共生的关系，必须和谐发展。贫富差距过分悬殊会破坏生态平衡，要知道一个种群的消失，则意味着另一个种群也将消失，从这个意义上讲，帮助穷人就等于帮助富人自己。

党的十六大提出要全面建设惠及十几亿人口、更高水平的、小康社会的历史性任务，并将这一社会定义为“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”（江泽民，2003）。

新的发展观就是要做到五个协调发展，即：城乡协调发展、地区协调发展、经济与社会协调发展、人与自然协调发展、经济增长与就业协调发展。要做到五个协调，必须坚持“共同发展、共同分享、共同富裕”的原则。

共同发展原则是指发达地区和欠发达地区的正常关系不是谁先富谁后富的关系，而应当是共同发展、相互支持、相互带动的关系。发达地区的发展不能以牺牲欠发达地区的发展为代价，而应当促进和带动周围的欠发达地区发展。事实上，由于各地区的条件差别较大，发达地区处于良好的地理和经济条件总会先富起来，但不能由此人为地宣传或者制造先富起来的特殊条件，这一做法本身就会人为地加剧发达地区与欠发达地区的矛盾与对立。总之，我们应当提倡的是共同发展的原则，而不是区别发展的原则，应当提倡的是平等发展的原则，而不是歧视发展的原则。即使如此，实现上总会有些地区先富起来，有些地区也会赶上来。

共同分享原则是指，让全体人民共同分享经济增长的成果。从现在来看，影响经济增长的一个重要原因是消费需求不足，这主要是因为大量职工下岗造成城市消费增长不足，大量农民收入增长缓慢造成农村消费增长不足。所以说，解决和提高具有较大人口比重的低收入者的消费增长，将带动整个城市消费需求的扩大。近年来农村居民消费水平的增长也比较缓慢，如何提高农民的收入水平，进而刺激和扩大农村消费市场需求对经济增长具有重要意义。所以说，我们不仅关心经济增长，而且关心这种增长能否使全体人口包括低收入城市人口和农村人口共同分享经济增长的成果。经济增长应该改善人们的生活质量，提高人民生活水平，使收入分配相对公平。

共同富裕原则是社会主义的一个基本原则。从现实条件看中国存在发达地区和欠发达地区，这反映了中国发展不平衡性的特点，要求各地区都达到共同富裕，既不现实，也不可能。但是共同富裕作为一个长期目标应当不懈追求。这一原则有助于增强全国的凝聚力，在很大程度上抵消了各地区的分离力，放弃这一原则无疑是增强了各地区的分离力，就等于丧失了中央政府在全国人民中的合法性基础，既无助于保证现实稳定，也无助于实现长治久安。

总之，要实现全面建设小康社会的发展目标，要实现五个协调发展，需要坚持“**以人为本，共同发展，共同分享，共同富裕**”的原则。



第五部分　人口与发展

中国人口自身发展的特点和政策调整的作用所形成的逻辑可能是：先严格控制一代人，后主动调整一代人；先控制人口数量，后调整人口结构。因此，今后人口政策的目标应逐步转变为以调整人口结构为主，控制人口数量为辅。

当代青少年是中国迅速发展起的一代，他们正赶上中国经济起飞、社会进步、迅速崛起的时代，这是他们大有作为的难得的历史机会，我们需要强化对青年的人力资本投资，构建“普遍提供、终身提供”的人力资源服务体系，促进中国从人力资源大国向人力资源强国的转变。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development



我国人口发展状况、目标与政策[①]

一、人口变迁对经济发展的双重作用

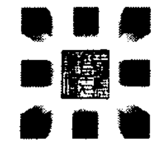
人口增长是否会阻碍或促进经济增长，这是国内外学术界不断争论的一个问题，但同时又是一个十分复杂的经济社会问题，不能简单地说“是”或“不是”。这是与人口增长以及人口结构变化构成的人口变迁或人口转变过程及特点相关的。

首先工业化过程必然伴随着人口转变过程，即从“高出生率、高死亡率、低自然增长率”类型向“低出生率、低死亡率、低自然增长率”类型转变。西欧国家完成人口转变花了两个多世纪的时间，而亚洲等发展中国家，也包括中国，在第二次世界大战后人口转变过程中有效的得益于工业化后来者的“后发优势”，如改善基本卫生条件，控制传染病和各类瘟疫，提高营养水平，大幅度降低死亡率，同时也得益于实行计划生育政策，因而在用了两代人的时间基本完成了现代人口转变。这对亚洲及中国了人口年龄结构变化产生重要作用，同时也深刻地影响于经济发展过程。

劳动年龄人口即工作年龄人口比重大幅度上升。这包含着经济加速增长的潜力，意味着相对比例较高的工作者与储蓄者，相对比例较少的非工作者和非储蓄者。许多国际学者的研究表明，更多的工作年龄人口有利于社会生产力的提高、刺激人均收入增长。而非工作年龄人口是消费者，这类人口比例越多就越会降低一个经济实体的人均生产能力。哈佛大学经济学教授 Jeffrey Sachs（1997）认为，工作年龄人口比例上升的人口结构变化对经济增长产生正面推动作用，也是东亚经济飞速发展的重要原因。例如新加坡工作年龄人口比例由 60 年代的 55% 上升到 80 年

---

① 本项研究受中国科学院资源环境局委托和资助；发表于《国情报告》1999 年第 65 期，1999 年 8 月 12 日。



代的70%，储蓄率由24%上升到42%，其中人口变迁使储蓄率提高的贡献率高达20%。当人们年龄达到40岁时就进入了储蓄的高峰期，而后人们的消费比例上升。当一个国家或地区老年人口比例上升时，其储蓄率将会下降；而当年轻人比例提高时并进入高储蓄年龄阶段，有利于融资。由于实行计划生育政策导致少儿人口（学龄人口）及占总人口比例下降，在教育投资水平一定的情况下，可以强化每个学龄人口的教育投资，进而提高教育质量；而教育质量的提高反过来又会对经济增长的潜力产生积极的影响。

尽管现代人口转变为促进经济繁荣提供了良好的机会，但它并不能自动保证这种机会的可能性变为现实。这取决于政府能否有效地动员和运用各类资源进行人力资本投资和人力资源开发。如果工作年龄人口比例高却不能为他们提供就业岗位（包括正规、非正规就业），就可能使大量劳动力变为失业大军成为社会不稳定因素的基础。因此应把**“扩大就业机会、实现充分就业”作为政府最重要的发展战略目标和最优先的发展政策**。同样如果学龄人口不能获得受教育的机会或不能获得高质量的教育服务，或者只能获得中等教育机会而不能获得高等教育机会，就会影响未来劳动力大军的教育文化素质，进而影响该国家或地区的国际竞争力，**因此应把“强化人力资本投资、促进各类教育普及”作为政府第二项发展战略目标和发展政策**。

人口转变不仅仅会促进经济发展，也会不可避免地产生经济负担，主要表现为老年人口相对比例不断上升。生育率下降必然导致人口老龄化。人口转变贡献最终会变成经济负担。（Sachs，1997）与西欧国家长期自然演变的人口转变不同，亚洲以及中国出生率由高转低的迅速过程，**在人口年龄分布上形成凸起部分，这部分人口群先是形成“教育压力”、“就业压力”、“住宅压力”，最终相继进入老年人口年龄段又形成“养老压力”**。老年人口规模不断扩大，不仅引起储蓄率下降，也会大幅度提高养老金支付额，因此政府应及时建立社会保障制度，以多支柱（国家，个人，企业，社会）的方式筹集养老金资金。

二、我国人口保持平稳低增长

90年代以来，人口总量增长得到有效控制，已进入人口转变的“三低”阶段，但各地区还存在很大差异。1990～1998年期间我国人口出生

率由1990年的21.06‰降至为1998年的16.03‰，明显下降；人口死亡率由6.67‰下降至6.50‰，变化不大；人口自然增长率由14.39‰下降为9.53‰，首次低于10‰。据邬沧萍等人（1999）估计，我国妇女总和生育率已由1990年的2.31降至为1994年的1.80，**明显低于妇女生育更替水平（为2.1），已达到北欧和南欧的水平，甚至开始低于美、英、法等发达国家水平**。这标志着我国在较低的收入条件下，在发展中国家中率先进入人口低出生率、低死亡率、低自然增长率阶段。人口总量增长的态势被有效的控制，促进了我国现代人口转变，也对促进人均GDP增长、提高私人储蓄率、缓解资源环境压力产生长期的积极影响。

90年代我国进入第三次人口生育高峰，但经过有效控制已平稳渡过，进入比较稳定的低生育阶段。人口数量的有效控制主要是人口出生率的明显下降，由80年代的平均21.50‰下降为1990～1998年期间的17.94‰，下降了3.56个千分点；与80年代平均年人口出生率相比，90年代（指1990～1998期间）少出生了3388万人口，**这意味着由于有效地实行计划生育政策在8年内中国少出生了一个加拿大人口（3000万）。这是中国对全世界人口控制的重大贡献**。

由于我国各地区经济与社会发展的不平衡性，人口出生率和自然增长率差异甚大（见表5.1）。超过全国人口出生率水平的地区有西藏（23.70‰）、贵州（22.02‰）、青海（21.26‰）、云南（20.01‰）、新疆（19.74‰）、海南（18.48‰）、宁夏（18.19‰）、江西（16.85‰）、广东（16.51‰）、甘肃（16.45‰）共计9个省区，约占全国省市自治区总数的1/3。而上海仅为5.20‰，北京为6.00‰，天津为9.89‰，都低于10‰。全国人口出生率最高的地区与最低的地区相差18.5个千分点。上述9个地区人口自然增长率也高于全国人口自然增长率平均水平。根据作者对全国30个省市自治区1979～1995年时间序列横断面数据（panal data）计算，**人口自然增长率每下降一个千分点，人均GDP增长率提高0.36～0.59个百分点**。[①]这一研究结果表明，上述9省区，特别是少数民族地区，人口自然增长率只要降低几个千分点就会明显地促进人均GDP增长。这也表明，投资于人民包括投资于计划生育服务和基础教育是投资效益最明显的事业。

---

① 胡鞍钢、邹平：《社会与发展——中国社会发展地区差距研究》，杭州，浙江人民出版社，2000年。

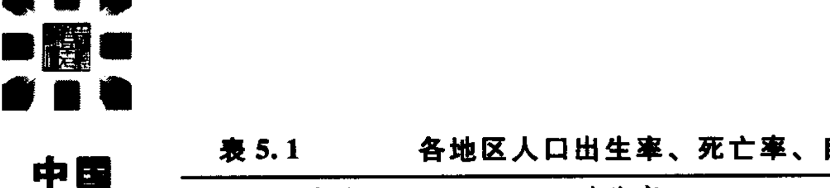


表 5.1　各地区人口出生率、死亡率、自然增长率（1998）　单位:‰

地区	出生率	死亡率	自然增长率
北 京	6.00	5.30	0.70
天 津	9.89	6.49	3.40
河 北	13.01	6.18	6.83
山 西	16.09	6.17	9.92
内蒙古	14.40	6.17	8.23
辽 宁	11.39	6.81	4.58
吉 林	11.81	5.76	6.05
黑龙江	11.68	5.32	6.36
上 海	5.20	7.00	-1.80
江 苏	10.97	6.84	4.13
浙 江	11.15	6.33	4.82
安 徽	15.74	6.54	9.20
福 建	11.53	5.20	5.33
江 西	16.85	7.05	9.80
山 东	11.58	6.12	5.46
河 南	14.17	6.37	7.80
湖 北	12.58	6.70	5.88
湖 南	12.31	7.10	5.21
广 东	16.51	5.61	10.90
广 西	15.87	6.86	9.01
海 南	18.48	5.56	12.92
重 庆	13.19	7.68	5.51
四 川	14.62	7.14	7.48
贵 州	22.02	7.76	14.26
云 南	20.01	7.91	12.10
西 藏	23.70	7.80	15.90
陕 西	13.56	6.43	7.13
甘 肃	16.45	6.41	10.04
青 海	21.26	6.78	14.48
宁 夏	18.19	5.11	13.08
新 疆	19.74	6.93	12.81
全 国	16.03	6.50	9.53

数据来源：《中国统计摘要》（1999），第 32 页。

三、未来人口发展趋势

首先，总人口持续增长，但占世界总人口比重有所下降，21 世纪总人口最高峰可控制在 15 亿（见图 5.1）。根据国家统计局人口与就业统

计司统计，1998 年底全国总人口（不含港澳地区，下同）为 12.48 亿人。据国家统计局按中方案（妇女总和生育率为 1.9）预测，[①] 2005 年全国总人口为 13.20 亿人，2015 年为 14.08 亿人，2030 年达到最高峰为 14.76 亿人，2033 年全国总人口达到人口高峰值 14.8 亿，而后将开始不断下降（见表 5.2）。根据联合国计划开发署（UNDP，1999）预测，1997～2015年期间中国人口年平均增长率为 0.7%，低于发展中国家人口增长率水平（1.4%），但高于工业化国家人口增长率水平（0.3%）；2015 年中国总人口将达到 14.18 亿人，中国人口占世界总人口比重由 1991 年 21.7% 下降为 2015 年的 20.1%（见表 5.3）。如果中国能够在 21 世纪继续有效地控制人口总量的话，有可能在 21 世纪我国总人口规模可控制在 15 亿左右，比原先所预想的 16 亿人左右的规模减少 1 个亿，这是因为中国妇女总和生育率已提前降至妇女生育更替水平以下，据 UNDP（1999）估计，目前中国为 1.8 而印度为 3.1（见表 5.3）。

表 5.2　我国总人口和各类人口发展趋势（1990～2040）　单位：万人

年份	总人口	0～14 岁	15～64 岁	劳动力人口	老年抚养人口 a	老年抚养人口 b	抚养人口 a	抚养人口 b
1990	113051	31300		67903		11684		42984
1995	121121	32248	80946	73112	7607	15761	39855	48009
2000	127178	32105	85841	77510	8913	17563	41018	49668
2005	131996	29497	92136	82557	10043	19924	39540	49439
2010	136502	28248	96799	85184	11136	23070	39384	51318
2015	140837	27746	99628	86598	13143	26493	40889	54239
2020	144274	27785	99696	85981	16474	30508	44259	58293
2030	147560	25869	98786	80752	22586	40912	48455	66808
2040	146771	24179	92893	78419	29378	44173	53557	68352

注：老年人口 a 是指 65 岁以上的人口；老年人口 b 是指男 60、女 55 以上的人口；抚养人口 a 是指 0～14 岁及 65 岁以上人口之和；抚养人口 b 是指 0～14 岁人口与男 60、女 55 岁以上人口之和。

1990 年全国人口数据为第四次全国人口普查数据。

资料来源：孙兢新等：《中国人口变化与发展趋势展望》，引自：《国家计生委"九五"期间第一批人口与计划生育课题研究成果汇编》。

① 孙兢新等，1999 年。



表 5.3　　人口发展指标国际比较（1997～2015）

国家	总人口（百万）		人口增长率（%）	城市化率（%）		抚养系数（%）		65 岁以上人口比例（%）		妇女总和生育率
	1997	2015	1997～2015	1997	2015	1997	2015	1997	2015	1997
中国	1244.2	1417.7	0.7	31.9	45.9	47.8	40.6	6.4	9.3	1.8
印度	966.2	1211.7	1.3	27.4	35.9	65.0	47.3	4.7	6.4	3.1
发展中国家	4502.9	5750.8	1.4	38.4	49.1	62.5	50.7	4.9	6.4	NA
工业化国家	842.0	889.4	0.3	77.8	81.6	49.7	52.7	14.5	18.3	NA
世界	5743.7	7040.2	1.1	46.1	54.4	59.6	50.6	6.8	8.3	NA

资料来源：UNDP，1999，Human Development Report 1999，UNDP，pp 198～200.

其次，劳动年龄人口不断增长，占总人口比重呈明显上升趋势，2015 年以后大幅度下降（见图 5.1）。我国 15～64 岁人口 2005 年为 9.21 亿人，2015 年达到近 10 亿人，2020 年以后呈下降趋势，这构成我国劳动就业的间接压力；按劳动力人口（指男性 16～59 岁，女性 16～54 岁）2005 年为 8.26 亿人，2015 年为 8.66 亿人（见表 5.2），这构成我国劳动就业的直接压力。从劳动年龄人口占总人口比例看，由 1995 年的 67.67% 上升到 2015 年约 70.9%；劳动力人口占总人口比重由 60.52% 逐步上升到 2010 年的 62.40%（见表 5.4）。而后这两类人口比重均呈不断下降（见图 5.2）。**这表明，2000～2015 年期间我国劳动年龄人口占全国总人口比重还将不断上升，在亚洲地区保持较高水平，人口抚养负担相对较低，有利于高储蓄，是经济增长的"黄金时期"，与此同时，也是就业压力最大的时期。**

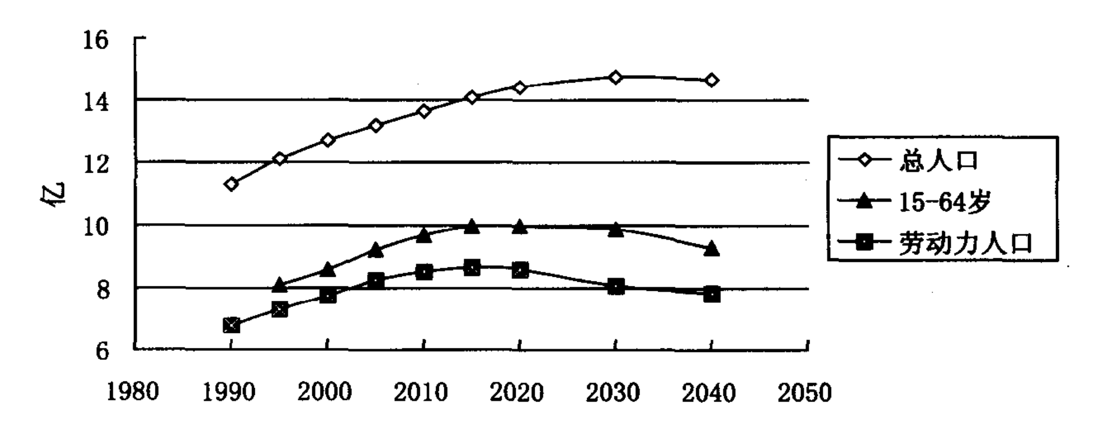


图 5.1　我国总人口、劳动年龄人口及劳动力人口增长趋势（1990～2040）

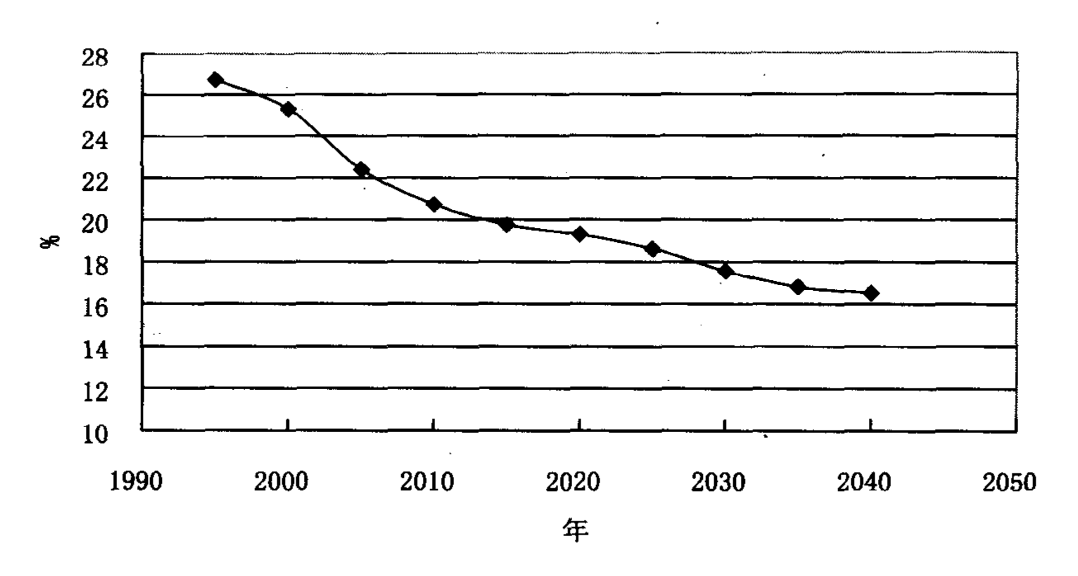


图 5.2 我国劳动人口比重变化曲线（1995~2040）

第三，少儿人口数持续下降，有助于提高教育质量。 1995 年我国 0~14 岁人口为 3.22 亿人，到 2005 年下降为 2.95 亿人，2015 年又下降为 2.77 亿人（见表 5.2）。该年龄段人口占总人口比重由 1995 年 26.70% 下降至 2015 年的 19.75%，约下降了 6.95 个百分点（见图 5.3 和表 5.4）。这意味着未来时期我国少儿人口人均教育支出额会显著上升，一是由于教育总支出在增加，二是由于少儿总人口绝对数在下降，这有助于明显提高教育质量。[①] 但是也发生了"少子化"趋势。

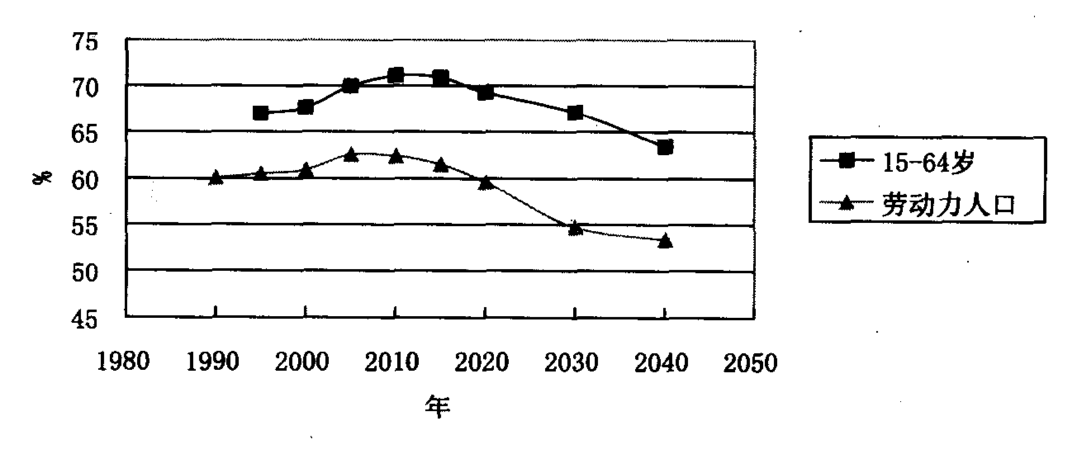


图 5.3 我国 0~14 岁人口比重变化曲线（1990~2040）

① Card 和 Krueger，1992；Schultz，1987；威廉姆逊，1993；曾先后发现学校对每个学生的支出水平与教育质量之间是有联系的，例如小班的学习环境要更好一些，少儿人口比例下降意味着每个儿童可用资源相应增加。引自 Bloom，Sachs，1997。

表 5.4　　我国人口年龄结构（1990～2040，占总人口比重）　　单位：%

年份	0～14岁	15～64岁	劳动力人口	老年抚养人口a	老年抚养人口b	抚养人口a	抚养人口b
1990	27.69		60.06		10.34		38.02
1995	26.70	67.01	60.52	6.30	13.01	32.91	39.64
2000	25.31	67.67	60.95	7.03	13.81	32.25	39.05
2005	22.40	69.97	62.55	7.63	15.09	29.96	37.45
2010	20.74	71.08	62.40	8.18	16.90	28.85	37.60
2015	19.75	70.90	61.49	9.35	18.81	29.03	38.51
2020	19.30	69.26	59.60	11.44	21.15	30.68	40.40
2030	17.57	67.09	54.72	15.34	27.76	32.84	45.28
2040	16.51	63.43	53.43	20.05	30.10	36.49	46.57

注：根据表 5.2 数据计算。

第四，老年人口比例迅速上升，形成越来越大的养老金负担。按国际通用标准 65 岁以上老年人口 2000 年将达到 8900 万人，2005 年达到 1 亿人，2015 年达到 1.3 亿人，2040 年达到 2.9 亿人（见表 5.2）。2000 年我国已进入老龄化社会，即 65 岁以上人口比重超过 7%，2015 年达到 9.35%，2040 年达到总人口的 1/5（见图 5.4 和表 5.4）。若按中国实际

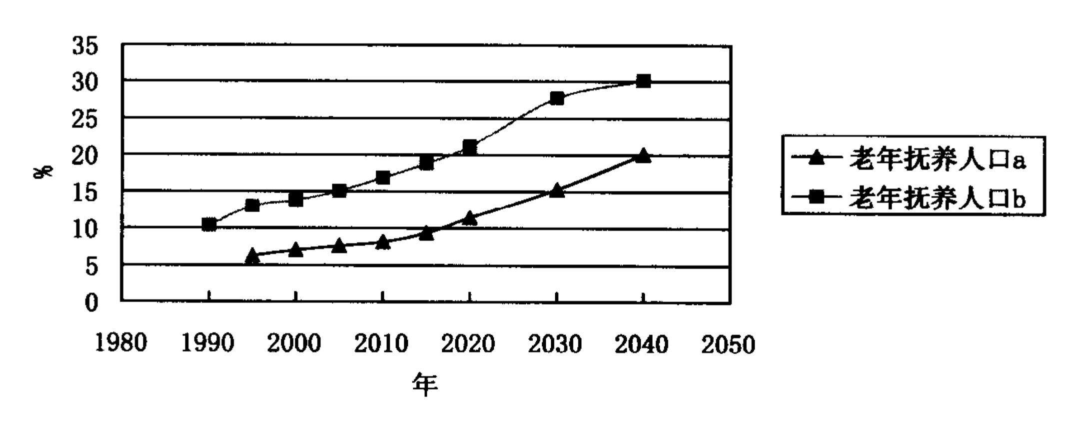


图 5.4　我国老年人口比重变化曲线（1990～2040）

老年抚养人口即男 60、女 55 岁以上人口，1995 年为 1.58 亿人，2005 年约 2 亿人，2015 年达到 2.65 亿人，2040 年 4.4 亿人（见表 5.2）。这部分人群占总人口比例由 1995 年的 13.01% 上升为 2005 年的 15.09%，2015 年达到 18.81%，2040 年达到 30%（见图 5.4 和表 5.4）。这表明，**进入 21 世纪我国老年人口比例迅速上升，成为最突出的人口问题之一，**因而建立社会保障制度不仅是短期内的重要任务之一，如保证已退休人

员养老金支付和即将进入退休队伍人员的新增养老金支付，而且也是未来中国发展的长期任务之一，即为数亿退休人员提供基本的老年社会保障。尽管到2015年中国老年人口（65岁以上人口）的比例仍低于工业化国家的水平（18.3%），但是由于中国人口基数大，因此老年人口规模大，相当于同期工业化国家老年人口总数的80%，而工业化国家的社会保障金却大大超过中国社会保障金的总和。**这反映了中国是在比工业化国家收入水平低的多的情况下进入老年社会，其挑战性在人类发展史上是前所未有的。**

第五，各类人口群增长率差异大，老龄化速度呈加快趋势。2000～2015年期间总人口年增长率为0.68%，2015～2030年期间将下降一半，为0.31%；劳动年龄人口和劳动力人口分别由1.00%和0.74%变为零增长（是指人口增长率的绝对数小于0.2%）或负增长，分别为-0.06%和-0.46%，其中2000～2015年劳动年龄人口仍在持续增长，保持其就业供给压力，但在2015年后我国劳动年龄人口进入零增长阶段，在一定程度上缓解就业压力；2000年以后无论是65岁以上人口还是男60、女55岁以上人口年增长率都大大超过总人口增长率和劳动年龄人口增长率，处于2%～3%的高速增长阶段（见表5.5），呈现出老年人口社会保障压力不断增大的趋势，并一直持续到2040年达到高峰期。

表5.5 我国总人口、劳动年龄人口、抚养人口增长率（1995～2030） 单位:%

时间	总人口	劳动年龄人口	劳动力人口	老年抚养人口a	老年抚养人口b	抚养人口a	抚养人口b
1995～2000	0.98	1.18	1.18	3.22	2.19	0.58	0.68
2000～2015	0.68	1.00	0.74	2.62	2.78	-0.02	0.59
2015～2030	0.31	-0.06	-0.46	3.68	2.94	1.14	1.40

注：根据表5.2数据计算。

第六，我国人口抚养系数呈下降趋势，且低于发达国家水平，到2020年我国正处在经济发展的“黄金时期”。抚养系数是指15岁以下人口与15～64岁之和除以15～64岁人口。一般而言抚养系数越低，劳动年龄人口比例越高，有利于居民储蓄率，形成有利的消费人口条件，因为工业化年龄人口是影响和推动经济与消费增长最重要的人口部分；反之则反。随着人口转变，各国的抚养系数都发生了由高到低再由低到高

的阶段。这是因为控制人口增长会导致占总人口比例较大的少儿人口比例下降，由于老年人口比例较小，因而抚养系数随之下降，目前发展中国家正处在抚养系数下降阶段；当基本完成人口转变之后，抚养系数处于较低水平。目前的发达国家正处于这一阶段，由于老年人口在总人口比例较高，而少年人口比例较低，随着老年人口比例不断上升，抚养系数又重新缓慢上升，中国在六七十年代抚养系数相当高，在0.77～0.80之间，大大高于同期发达国家0.55～0.60的水平；由于目前人口变迁的迅速变化（主要是妇女生育率的大幅度下降）70年代末期抚养系数开始迅速下降，目前已经低于发达国家的平均水平（见图5.5）。从人口变迁的角度看，中国在70年代末开始经济起飞的一个极其重要的人口因素就

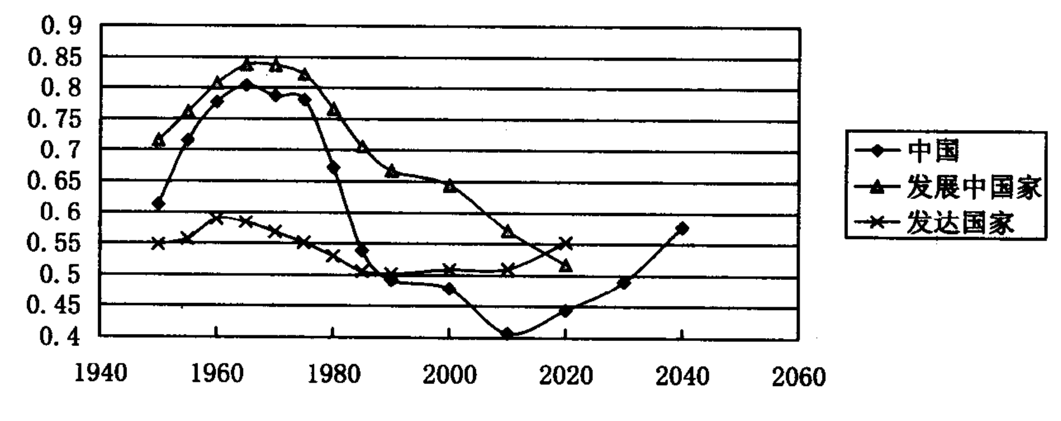


图5.5 抚养系数变化趋势的国际比较（1950～2040）

是劳动年龄人口比例上升、抚养系数比例迅速下降，尽管形成较大的人口就业压力，但是由于劳动人口比例高，有力地促进国内储蓄率的大幅度提高。以往在解释中国经济高速增长的研究（包括作者的研究）都忽视了这一人口统计因素的积极作用。2000年我国抚养系数为0.478，2010年进一步下降为0.407，2015年为0.410而后开始上升，2020年为0.444，仍低于发达国家0.552的水平，也低于发展中国家0.517的水平；到2040年中国抚养系数达到0.577（见表5.6），这主要是由于老年人口比例大幅度上升所致。这表明，**从现在起到2020年是中国抚养系数最低的时期，如果能有效开发人力资源，有可能使中国在世界上继续保持较高的经济增长率，因为抚养系数低意味着较高的储蓄率、较高的投资率、较低的经济负担、较好的人口条件。**

表 5.6　　　　抚养系数变化趋势的国际比较（1950～2040）

年份	中国	世界	发展中国家	发达国家
1950	0.613	0.657	0.716	0.548
1955	0.716	0.690	0.762	0.557
1960	0.777	0.732	0.807	0.589
1965	0.804	0.753	0.838	0.584
1970	0.787	0.751	0.837	0.568
1975	0.781	0.741	0.822	0.551
1980	0.672	0.699	0.766	0.530
1985	0.539	0.653	0.706	0.506
1990	0.492	0.627	0.667	0.502
2000	0.478	0.615	0.644	0.509
2010	0.407	0.559	0.571	0.510
2020	0.444	0.523	0.517	0.552
2030	0.490			
2040	0.577			

注：1990～2040 年中国数据为国家统计局数据，1997，同表 5.1；其余为联合国数据预测数，抚养系数 =（15 岁以下人口 +65 岁以上人口）/（15～64 岁人口）。

资料来源：Rodolfo A. Bulatao etal. World Population Projections 1989～90 Edition, The Johns Hopkins University, 1990；中国统计年鉴 1991, pp79；World Population Growth and Aging, The University of Chicago Press, 1990.

上述数据表明：进入 21 世纪中国将同时面临相继来临、相互叠加的三大人口高峰，即 2020 年劳动人口最高峰，2030 年总人口最高峰，2040 年老年人口最高峰，也必须实行三大基本任务：即继续实行严格的计划生育政策，控制总人口数量增长；积极创造更多的就业岗位，充分利用和发挥丰富的劳动力资源；建立社会保障制度，迎接老年人口高峰。

需要指出的是，在不能改变中国庞大人口基数及其增长趋势的情况下，**从积极的意义上看，人口众多恰恰是中国特有的大国优势**。根据美国著名 Booz, Allen&Hamilton 战略咨询公司分析（1999），**中国由于其人口规模及经济增长前景被推荐为全球十大新兴市场之首位，被视为“战略性市场”**。根据他们的分析，在过去的 30 年，尽管有更大程度上的波

动，这些新兴市场国家的增长速度远远超过较成熟的经济（指市场经济工业化国家）的增长速度。展望未来，社会、人口和经济三项结构性因素将会保证大型新兴市场的消费增长速度，并延续至下一个世纪。实际上中国总人口占十大新兴市场国家人口总和的42.4%，按PPP方法计算，占中国GDP总量的40.7%，即40%的新兴市场份额在中国；中国市场规模相当于美国市场规模的57%。**我们应当充分利用大国优势，积极扩大内需；充分利用有利的消费者人口条件，积极提高城乡居民收入水平，刺激和扩大人口消费增长**；建立居民信贷记录制度，降低消费信贷利率，积极鼓励信贷消费。**在21世纪第一个20年内中国处在抚养系数较小、经济负担较轻、劳动力资源十分丰富的经济发展的“黄金时期”，有助于中国保持较高储蓄率、较高投资率和较高经济增长率。**

四、我国人口发展目标

今后几十年严格控制人口数量始终是中国人口发展目标和政策的首要问题。人口增长的惯性、周期性、积累性特点决定了我们必须从更长远的历史跨度去思考这一问题。关于21世纪我国人口发展直接影响到最大人口规模或人口高峰值到底是多少？达到峰值之后是否零增长还是负增长？尽管有各种不同方案意见，大体可分为两大观点；一是16亿人口规模。田雪原（1999）提出2020年全国人口达到14.8亿，2050年达到16亿左右并实现零增长目标。二是14～15亿人口规模。于景元等人（1999）提出2038年达到峰值，为15亿；在2077年左右进入零增长，人口规模在14.29亿左右。国家统计局孙兢新等人（1999）提出，2033年人口高峰为14.8亿，而后开始不断下降，21世纪我国人口规模在14～15亿之间。

国家计划生育委员会（1998）提出，我国人口与计划生育目标是2000年人口总数控制在13亿以内，2010年控制在14亿以内，2021年人口进一步得到控制，21世纪中叶人口总量达到峰值后缓慢下降。① 但是国家计划生育委员会没有正式提出21世纪我国人口峰值是多少的设想。

我于1991年曾提出中国人口发展战略应当是“适度人口目标”。它不是某一方面或某一目标下的适度人口，而是从经济发展、资源承载、

① 新华社北京1998年3月16日电。

环境容量、人口规模等方面总和探讨。我提出不同时期中国适度人口目标是：

2000 年总人口下限为 12.5 亿，上限为 12.7 亿，不应突破 13 亿；

2020 年总人口下限为 13.8 亿，上限为 14.6 亿；

2030 年左右实现人口零增长，21 世纪中国总人口最大规模不会超过 15 亿。①

当时提出上述设想时，我国妇女总和生育率在 2.3 左右，农村高达 2.86，大大高于妇女生育更替水平。许多学者包括我本人都认为，能在 20 世纪末妇女总和生育率降至 2.1 左右就相当不错了。

在当代，人口转变的核心是妇女生育率转变。根据 Edward Bos 等人（1995）为世界银行所作的《1994～1995 世界人口预测》报告中提出判断妇女生育率转变状态有三种类型：一是尚未转变型，妇女总和生育率小于 4.5，或每五年下降率小于 0.5；二是转变型，妇女总和生育率在 2.5～4.5 之间，或每五年下降率超过 0.5；三是完成转变型，妇女总和生育率小于 2.5。

70 年代以来中国人口数量控制先后经历了三次大的生育率转变，已经基本完成了生育率转变，对此三代中国领导人发挥了极其重要的作用。 70 年代初毛泽东同志提出“人口非控制不可”之后，在中国实行计划生育政策，引起生育率下降，可视为第一次生育率转变。70 年代末、80 年代初邓小平同志提出“人口政策是一个带有战略性的大政策”之后，又引起第二次生育率转变。② 90 年代初以来，江泽民同志亲自指导计划生育工作，连续每年召开计划生育座谈会，提出了“一票否决”的有效办法，积极推行“三为主”的方针，全国各地区普遍出现了生育率大幅度下降，1994 年妇女总和生育率下降至 1.8，已接近联合国计划开发署（UNDP，1999）所定义的高人类发展水平国家水平（为 1.7），我将其视为中国第三次生育率转变，中国提前进入低生育率即低于妇女生育更替水平阶段，这就为 21 世纪中国人口峰值控制在 15 亿奠定了良好的基础。

21 世纪中国人口发展目标是什么呢？就是江泽民同志提出的创造良

① 胡鞍钢：《中国：走向 21 世纪》，中国环境科学出版社，1991 年。

② 胡鞍钢：《毛泽东与中国人口增长》，引自《胡鞍钢集：中国走向二十一世纪的十大关系》，黑龙江教育出版社，1995 年。

好的人口环境，即**“要保持适度的人口总量，优良的人口质量，合理的人口结构，促进人口与政治、社会、环境、资源的协调发展和可持续发展”**（1996年3月10日）。

中国人口发展目标是基于以人为本的新型综合发展观。它旨在追求人口自身的可持续发展，保持人口总体数量、素质、结构的良好状态，人口再生产在良好状态下进行，适度经济、社会发展的需要（田雪原，1999）。控制人口数量始终是我国人口政策的重点，但它不是最终目的，而是实现人类发展的手段。**人口发展目标的核心是为人类服务，即为全体育龄夫妇（特别是农村育龄夫妇）提供良好的人类生殖健康服务和保证计划生育安全，提高人口身体素质和教育素质。本世纪初期我国计划生育工作的任务应是在控制人口数量增长的前提条件下，实行以家庭生殖、生育服务为主的家庭和社区服务，直接面向和服务于城乡育龄夫妇。**

21世纪中国人口发展目标是：为所有育龄夫妇提供基本的计划生育服务和生殖保健服务，进一步降低新生婴儿出生缺陷发生率和婴儿死亡率，提高城乡新法接生比重（1998年县为94.2%）、**住院分娩率**（1998年市为79.8%，县为58.3%），**城乡孕产妇死亡率**（1998年市为39.2/10万，县为76.0/10万）[①] **应分别下降一半。**

五、人口政策

第一，继续实行计划生育政策，保持政策的稳定性和连续性。1979年以来在城市实行“提倡一对夫妇生一个孩子”，**独生子女相继进入婚育阶段，独生子女夫妇可以生育两胎；一方为独生子女，另一方为非独生子女，允许生两胎；**随着大量农村劳动力迁移到城市，许多城市人口机械增长已超过人口自然增长率；上述两类因素在一定程度上可以起到稀释城市老年人口比例上升的作用，不能因城市人口老龄化改变现行生育政策。

第二，对少数民族家庭实行计划生育一律实行免费服务，提倡一定人口规模的少数民族实行计划生育。其资金来源由国家财政直接补贴。这是因为少数民族实行计划生育、控制人口增长对全国人口数量控制和促进经济发展有显著的外部性的公共物品（如国防），因而实行免费服

① 括号内数据引自卫生部：《1998年中国卫生统计提要》。

务是理所当然的。

第三，强化国家对计划生育和人口生殖健康公共服务的投入，有效提高资金利用率。这是对人的投资，也是效益最大的投资。目前政府用于计划生育投资仅占 GDP 总量的 0.59‰，相对于控制十几亿人口增长以及满足基本的生殖健康服务需求来说，投入比例太低，而孟加拉国这一比例为 4.1%，[①]**因而应将这一投入比例在近期内提高到 1‰左右；2005 年应在 1.5‰以上**。换言之该类投资应当随着 GDP 总量规模增大，且前者增长速度超过后者增长速度；反过来，对人的投资又会间接地促进人均 GDP 增长。

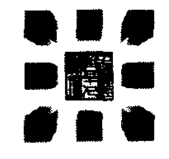
第四，为城乡育龄夫妇提供基本的计划生育服务和生殖健康服务。进一步完善乡、村二级计划生育服务站所，为广大农村，特别是贫困地区人口提供方便的避孕药具；为育龄夫妇提供优生优育、避孕节育的技术咨询和服务，使他们掌握更多、更安全的避孕方法；将相互独立的计划生育和产科保健计划相结合，实行对孕妇产前检查、分娩服务，并为贫困产妇提供必要的补助，降低婴儿死亡率有助于降低生育率；国家计生委应优先帮助少数民族地区实现基本计划生育服务目标，在财力、物力、人力等方面“雪中送炭”。

第五，强化计划生育和生殖健康知识的传播与普及。所有公共媒介，包括国家或地方赋予新闻传播特许权的广播、影视、有线电视、报刊等必须免费传播计划生育和生殖健康知识，其播出时间或开专栏版面不得小于国家政府的规定。

需要指出的是，人口政策对中国人口变迁速度和过程产生重要的影响，但是有效发展政策和发展过程本身也会有利地促进生育率的下降。这包括人均收入水平提高，城市化进程，农村人口和劳动力向城市迁移，欠发达地区人口向发达地区流动，教育普及，卫生条件改善，特别是母亲所受的教育程度越高，婴儿死亡率越低，越倾向少要孩子，这些政策措施及其有效组合都会影响和改变育龄夫妇期望的生育子女数。当政府和社会有能力也有条件为育龄夫妇提供更多、更好、更方便的计划生育服务和生殖健康服务，计划生育不仅被人们所接受，而且本身获得更大的收益。

---

① 亚洲开发银行，1997 年。



参考文献

UNDP, 1999, *Human Development Report* 1999, UNDP.

Edward Bos tal, 1995, *World Population Projections*, 1994 ~ 1995 Editon, for World Bank, The Joh Hopkins University Press.

江泽民:“中央计划工作座谈会上的讲话”,1996年3月10日。

胡鞍钢著:《中国:走向21世纪》,中国环境科学出版社,1991年。

胡鞍钢、邹平著:《社会与发展:中国社会发展地区差距报告》,浙江人民出版社,2000年。

Booz Allen & Hamilton, 1999, Strategy & Business, No. 2.

亚洲开发银行:《崛起的亚洲:变化与挑战》,David Bloom, Jeffery Sachs等,中文版,中国金融出版社,亚洲开发银行,1997年。

国家计划生育委员会政策法规司编:《国家计生委“九五”期间第一批人口与计划生育课题研究成果汇编》,1999年3月。

胡鞍钢著:《人口与发展——中国人口经济问题的系统研究》,浙江人民出版社,1989年。

孙兢新等:“中国人口变化发展趋势展望”,同前,第116页至第129页。

邬沧萍,乔晓春等:“中国现行计划生育政策执行效果研究”(总报告),同前,. 第104页至第115页。

于景元等:“下世纪人口控制战略与可持续发展”,同前,第158页至第178页。

田雪原等:“人口与可持续发展”(提要),同前,第197页至第204页。

国家统计局人口与就业统计司编:《中国人口统计年鉴》(1997),(1998),中国统计出版社。

顾宝昌:“开展计划生育优质服务是实现‘两个转变’的主要途径”,同前,第145页至第157页。

如何看待中国人口国情[①]

众所周知，中国是世界上人口最多的国家。根据国家统计局2006年2月28日公布的《2005年国民经济和社会发展统计公报》的最新数字，到2005年末，全国总人口为130756万人，相当于1949年总人口(54167万人)的2.4倍，也相当于2004年世界总人口(63.45亿人)比重的20.4%[②]。这么庞大的13亿人口，一方面为我国的经济社会发展提供了丰富的劳动力资源，巨大的国内消费市场，另一方面，人多也确实给我国的资源环境带来了巨大的持久的压力，引发了很多社会问题。那么应该如何正确看待中国的人口问题呢？到底人多是好事还是坏事？怎样用辩证的、历史的、发展的眼光看待上述问题？

一、领导人如何看待中国人口国情

1949年，毛泽东同志针对美国国务院艾奇逊"中国人口压力论"[③]提出著名的"人多好事论"，他认为"中国人口众多是一件极大的好事，再增加多少倍人口也完全有办法，这办法就是生产。"他相信"革命加生产即能解决问题"的真理。他主张"世界上一切事物中，人是第一可宝贵的，在共产党领导下，只要有了人，什么人间奇迹也可以创造出来"。他明确提出"世间一切事物中，人是第一可宝贵的。在共产党的领导下，只要有了人，什么人间奇迹也可以创造出来。我们是艾奇逊反

---

① 此文发表于《国情报告》2006年第22期，2006年6月13日；本文发表在《人民论坛》2006年第8期，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2006-04/19/content_3540365.htm。

② World bank, 2006, World Development Report 2006, Oxford University Press, pp292~293。

③ 1949年8月5日，美国国务院发表了题为《美国与中国的关系》白皮书和美国国务卿致美国总统杜鲁门的信。艾奇逊认为，"中国人口在18、19两个世纪里增加了一倍，因此使土地受到不堪负担的压力。人民吃饭问题是每个中国政府必然碰到的第一个问题，一直到现在没有一个政府使得整个问题得到解决。"他私下预言，"中国共产党解决不了自己的吃饭问题，中国将永远天下大乱，只有靠美国的面粉，即沦为美国的殖民地，才有出路"。毛泽东：《唯心历史观的破产》，1949年9月16日，《毛泽东选集》(合订本)，人民出版社，1968年，第1400页。

革命理论的驳斥者，我们相信革命能改变一切，一个人口众多、物产丰富、生活优裕、文化昌盛的新中国，不要很久就可以到来，一切悲观论调是完全没有根据的"。[①] 这既是毛泽东人口观的哲学依据，也是后来毛泽东指导社会主义建设的理论基础。

从哲学观看，"世间一切事物中，人是第一可宝贵的"，这是真理。但是真理向前跨进了一步就变成了谬误。"革命能改变一切"，这是典型的唯意识论，过分夸大人的主观能动性。[②]

1953年，中国进行了第一次全国人口普查工作，发现新中国成立后的4年全国净增人口4600多万人，正面临着有史以来第一次生育高峰，引起中共中央的高度关注，1954年12月刘少奇在中共中央节育问题座谈会上明确指出，"党是赞成节育的。全世界的人口增加，以中国为最快，现在每年平均增长率为百分之二。如果不节育，增加还要快。"[③] 1955年3月1日，《中共中央对卫生部党组关于节制生育问题的报告的批示》中明确指出"节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前的历史条件下，为了国家、家庭和新生的一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。"[④]

1956年中共中央在《全国农业发展纲要（草案)》中提出"除了少数民族的地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女。"同年9月27日《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议》中指出"为了保护妇女和儿童，很好地教养后代，以利民族的健康和繁荣，我们赞成在生育方面加以适当的节制"。[⑤] 1957年2月毛泽东在最高国务会议上提出"人类要控制自己，做到有计划地增长。""计划生育，也来个十年规划。……人类在生育上头完全是无政府状态，自己不能控制自己。将来要做到完全有计划的生育，没有一个社

① 毛泽东：《唯心历史观的破产》，1949年9月16日，《毛泽东选集》（合订本），人民出版社，1968年，第1401页。

② 胡鞍钢：《毛泽东与中国人口》，《明报月刊》1992年第11期，载胡鞍钢：《胡鞍钢集》，黑龙江人民出版社，1995年，第307页。

③ 中共中央文献研究室编：《刘少奇年谱》（下卷），北京：中央文献出版社，1996年，第329页。

④ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第六册），北京：中央文献出版社，1993年，第56页。

⑤ 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的人口》，北京：中国社会科学出版社，1988年，第418页。

会力量，不是大家统一，不是大家一起来做，那是不行的”。[①]

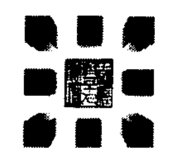
人口众多与资源紧缺，人口迅速增长与经济发展落后的矛盾是中国国情的基本特点，这些矛盾始终是中国工业化与现代化的巨大障碍。对此，毛泽东不可能回避和绕开这些矛盾，这使得他的人口观相应地发生了某些变化，常常是自相矛盾的反复变化的人口观。一方面他仍然坚持“人多是好事”的观点。1958 年 3 月毛泽东在成都会议上讲要破除迷信，“人多了不得了，地少了不得了”。多年来认为耕地太少，其实，每人 2.5 亩就够了。宣传人多造成悲观空气，也不对，应当看到人多是好事；实际人口到 7.5 亿至 8 亿时再控制。现在还是人口少，现在还很难叫农民节育。毛泽东认为，对中国人口问题，一要乐观，不要悲观，二要控制。到赶上英国时，人民有了文化，就会控制。[②] 例如 1958 年最高国务会议上他说“人多好还是少好？现在还是人多好”，他还认为人口众多是大跃进的决定性因素。毛泽东在 1957 年的《正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出，我国人多，是好事，当然也有困难。同年 3 月，他在接见南京部队、江苏、安徽省党员干部时讲，我国这个国家的好处就是人多，缺点也是人多，人多就嘴巴多，嘴巴多就要粮食多，增加这 1400 亿斤粮食（指 1949 年到 1956 年），就不见了，有时还觉得没有粮食。同年在中国共产党八届三中全会上，毛泽东明确地指出，人类在生育上完全无政府主义是不行的，也要有计划生育，人口节育，要 3 年试点宣传，3 年推广，4 年普及推行，也是人口规划，不然人口达到 8 亿再搞就晚了。可以看出，这一时期毛泽东的人口观发生了变化，一方面认为“人多是好事”，另一方面也承认“人多也有坏处”，这两种观点是自相矛盾的，这反映了毛泽东原有人口思想与现实中国国情之间的矛盾性。在理论宣传方面，他仍然坚持“人多是好事”的观点，在实际政策方面，他开始考虑计划生育和控制人口数量增长，但是没有在全国范围内付诸实施。结果在这一时期，即便是在城市，平均每个育龄妇女生育子女数也在 5 个孩子以上。[③]

---

① 毛泽东：《做革命的促进派》，1957 年 10 月 9 日，《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977 年，第 471 页。

② 胡鞍钢：《毛泽东与中国人口》，《明报月刊》1992 年第 11 期，载胡鞍钢：《胡鞍钢集——中国走向二十一世纪的十大关系》，黑龙江人民出版社，1995 年，第 308 ~ 309 页。

③ 胡鞍钢：《毛泽东与中国人口》，《明报月刊》1992 年第 11 期，载胡鞍钢：《胡鞍钢集——中国走向二十一世纪的十大关系》，黑龙江人民出版社，1995 年，第 308 ~ 309 页。



70 年代毛泽东同志根本改变了“人口多是好事”的观点，认为中国人口太多了，明确地提出控制中国人口数量增长。1973 年国务院成立了计划生育领导小组，同年在周恩来总理主持的全国计划工作会议上第一次把人口增长的指标纳入国民经济计划。1974 年 2 月毛泽东对来华访问的赞比亚总统卡翁达谈话中，首次公开承认“中国人口太多了”。同年他批示“人口非控制不可”。毛泽东感慨地说“人类要控制自己，做到有计划地增长”。[①] 从 70 年代初，中国政府正式实行计划生育政策。

1978 年中国刚刚开始改革开放，领导人就意识到人口众多形成的发展压力，邓小平提出人口问题是一个战略性问题。1978 年 5 月 19 日邓小平会见美国合众国际社访华代表团，在回答中共是否采取措施限制人口增长问题时，邓小平指出，这些年来一直在采取措施，节制生育。我们力求每年的人口增长速度小一些，但总还要增长。人多有人多的好处，但人多也有人多的麻烦。[②] 1979 年第五届全国人民代表大会第二次会议提出：“鼓励一对夫妇只生育一个孩子”。1980 年中共中央提出“计划生育要采取立法的、行政的、经济的措施，鼓励只生育一个孩子”。1980 年 9 月 25 日，中共中央、国务院发出关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信，提倡“一对夫妇只生一个孩子”。[③]

1982 年胡耀邦同志在党的十二大报告中首次明确提出“在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育，是我国的一项基本国策。到本世纪末，必须力争把我国人口控制在十二亿以内。我国人口现在正值生育高峰，人口增长过快，不但将影响人均收入的提高，而且粮食和住宅的供应、教育和劳动就业需要的满足，都将成为严重的问题，甚至可能影响社会的安定”。[④]

在 1982 年 11 月五届全国人大五次会议通过的《关于第六个五年计

---

① 《书记挂帅，全党动手，进一步搞好计划生育》，《人民日报》，1978 年 7 月 9 日社论。

② 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱》（1975～1997）（上），313 页，北京，中央文献出版社，2004 年。

③ 《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》，1980 年 9 月 25 日，中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（上），535～536 页，北京，人民出版社，1982 年。

④ 胡耀邦：《全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》，1982 年 9 月 8 日通过。中共中央文献研究室编，《十二大以来重要文献选编》（上），北京：人民出版社，1986 年，第 16 页。

划的报告》明确了计划生育政策为“必须采取切实可行的措施，普遍提倡晚婚，提倡一对夫妇只生一个孩子，严格控制第二胎，坚决杜绝多胎生育，控制人口增长。保护女婴和生女婴的母亲，对于溺害女婴和虐待女婴母亲的犯罪行为都要坚决予以谴责，司法机关要坚决给予法律制裁。[1] 这是中国政府首次提出控制人口的总目标，并将计划生育列为第一号基本国策，有效地降低了妇女生育率，使人口过快增长的趋势得到了有效的控制。

1984 年，中共中央提出，在继续提倡一对夫妇只生育一个孩子的同时，在农村继续有效地放宽一些，有特殊困难的家庭，经过批准可以生二胎，这就是所谓的“开小口子”，它包括如下几种情况：规定若干条可以生二胎；照顾独生子女户再生一个，间隔多年再安排二胎；降低多胎率的同时开放二胎；按经济地理条件规定不同的生育政策要求；晚婚晚育加间隔；少数民族和华侨执行特殊的生育政策。[2]

1984 年将“农村照顾二胎面 5% 以下比例，扩大到 10% 左右”，当年二胎数为 455 万，多胎数为 351 万，总和生育率为 2. 35；1985 年又规定这一比例“扩大到 20%”，当年二胎数上升为 557 万，多胎数为 364 万，由于滞后效应，总和生育率上升为 2. 20；1986 年提出照顾独女户，这一比例又扩大到至少 50% 以上，当年二胎数达到 688 万，多胎数为 378 万，总和生育率上升到 2. 30；1987 年，除少数民族外，普遍生育二胎的有广东等 5 个省、自治区，四川等省的山区县边境县；照顾独女户间隔几年后生育二胎的有 14 个省、自治区；总体上实行一对夫妇只生一个孩子的有京、津、沪 3 个直辖市（除郊县外），四川等 6 个省，当年二胎数高达 780 万，多胎数为 437 万，总和生育率高达 2. 59 左右。由此可见照顾二胎面的减小和扩大与总和生育率的下降和上升构成了明显的因果关系。[3]

90 年代以后，中央和国务院每年在两代会结束之后召开党政一把手人口和计划生育座谈会，而后改为召开人口资源环境座谈会。江泽民同

① 赵紫阳：《关于第六个五年计划的报告》，1982 年 11 月 30 日，《十二大以来重要文献选编》（上），第 178 页，北京：人民出版社，1988 年。

② 《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的人口》，北京：中国社会科学出版社，1988 年，第 431 页。

③ 中国科学院国情分析研究小组：《生存与发展》，胡鞍钢、王毅执笔，北京：科学出版社，1989 年，第 112～113 页。

志在1991年中共中央举行了第一次计划生育工作座谈会上指出，计划生育工作关系到国家的兴亡。现在人口问题已经到了不抓确实不行的时候。严格控制人口增长，是实现第二步战略目标的一个必不可少的重要条件。但是，当前我国的人口形势十分严峻。我国人力资源丰富，这固然对建设社会主义有有利的一面，但人口多，增长快，也始终是我们一个沉重的负但，它严重地制约着我国经济和社会发展的进程，影响着人民生活水平和全民族素质的提高。我国是世界上人口最多的发展中国家，人口多，耕地少，底子薄，人均占有资源相对不足是我国的基本国情。如果对人口增长不实行严格控制，不把计划生育作为我国一项长期重大战略决策来抓，我国人口的素质不可能提高。[①]

1991年5月12日，中共中央、国务院发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》[②]。该《决定》指出，我国是世界上人口最多的发展中国家。人口多，耕地少，底子薄，人均占有资源相对不足是我国的基本国情。我国人力资源丰富，这固然是我们建设社会主义的一个重要条件，但人口增长过快，又是我们一个沉重的负担，它严重地制约着我国经济和社会发展的进程。我们把实行计划生育，控制人口增长，提高人口素质作为我国一项长期的基本国策，是从我国的实际情况和人民的切身利益出发，为了使国家更快地发达起来，使人民更快地走上共同富裕的道路而做出的重大战略决策。**该《决定》首次规定了“党政一把手负责制”。**[③]

应当说计划生育这一基本国策在中国农村有效地得到了贯彻执行。1990年中国人口出生率21.06‰，人口自然增长率为14.4‰，到2005年

---

① 江泽民：《在第一次中央计划生育工作座谈会上的讲话》，载《党和国家领导人在1991年至1996年6次中央计划生育工作座谈会的讲话》，北京：中国人口出版社，2001年。

② 《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》（1991年5月12日），载中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（中），北京：人民出版社，1993年，第1563~70页

③ 即“党政第一把手必须亲自抓，并且要负总责。各级党委和政府应成立人口与计划生育领导小组，由主要领导同志任组长，组织协调各有关部门、有关方面共同做好计划生育工作。各级党委和政府应承担完成本地区人口计划的责任，实行和完善人口与计划生育目标管理责任制。要把做好计划生育工作和完成人口计划作为考核各级党委、政府及其领导干部政绩的一项重要指标，并制订科学的考核标准和监督措施。”见《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》（1991年5月12日），载中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（中），北京：人民出版社，1993年，第1563~70页。

下降到12.4‰，自然增长率下降到5.6‰。回想起来在当时没有人能够预料到中国政府能够成功地严格控制人口增长，也没有预料到妇女总和生育率迅速下降，且低于人口更替水平（妇女总和生育2.1），更没有预料到按照目前的妇女生育水平，在未来会面临新的人口问题，即老龄化问题。

二、我是如何看待中国人口国情的

中国有句老话，叫“人多力量大”，讲的是人多给劳动力供给带来的有利的一面，毛泽东同志在上世纪五六十年代也常讲“人多是好事”；但还有句话，叫“人少好过年”，则朴素地谈到了人口需要消费的一面。正如温家宝总理讲的“乘除法”：人多，不发达，这是中国的两大国情。中国有13亿人口，不管多么小的问题，只要乘以13亿，那就成为很大很大的问题；不管多么可观的财力、物力，只要除以13亿，那就成为很低很低的人均水平。这是中国领导人任何时候都必须牢牢记住的。解决13亿人的问题，不能靠别人，只能靠自己。[①] 比如中国的劳动力有7.4亿，而欧美所有发达国家的劳动力只有4.3亿。中国每年新增劳动力1000万，中国的下岗和失业人口大约1400万。进城的农民工一般保持在1.2亿。

因此，对于中国的人口国情，要求我们辨证的眼光来看，既有有利的一面，也有不利的一面，只看任何一方面，都不是客观的态度。同时，对于人口问题，我们还要用发展的眼光来看，因为社会经济在持续发展，人口也在动态变化。一个国家的良性发展，应该有着与社会经济发展相适应的人口规模。脱离了社会经济发展和资源环境约束，单看人口是多还是少，都不全面。

1989年，我在《人口与发展》一书（浙江人民出版社，1989）中预测2000年中国总人口将突破13亿大关，即突破党的十二大所规定的“12亿以内”的目标；若严格控制人口可以使21世纪中国最大人口规模达到15亿左右；若按现状发展（妇女总和生育率在2.3~2.4）则2030年总人口达到16.3~17亿人之间。除了总人口高峰之外在2020年还会

① 温家宝：《“把目光投向中国”——在哈佛大学的演讲》，2003年12月10日，http://losangeles.china-consulate.org/chn/news/topnews/t56326.htm。

出现劳动年龄人口高峰，2040年出现老年人口高峰，对我国经济社会发展和资源环境带来持久的巨大的压力。因此，我当时的主要政策建议是实行现行计划生育政策，控制人口增长，属于“严控派”，反对在计划生育政策开“小口子”。

1990年我与王毅、牛文元在《生态赤字：未来民族生存的最大危机》国情报告中提出中国现代人口数量异常迅猛地增长，既成为中国现代化进程的最大障碍，又成为中国生态环境的最大压力。人口过多和资源紧缺，特别是耕地资源严重不足，始终是中国传统社会生产力矛盾的焦点。这种过剩的农业劳动力与稀缺的耕地的矛盾在农业社会持续时间越长，矛盾就越尖锐。人口与资源比例严重失调，成为中国现代经济发展时期生产力内部矛盾运动的核心问题之一，同时又是中国发动工业化的、推进现代化的最大障碍。①

另一方面，我在1990年提出“中国是世界上人口最多的国家，中国最丰富的资源是人力资源，开发人力资源是中国经济发展的长期性任务之一”。②

2002年我的研究表明，中国是世界上人力资本最丰富的国家，人力资源也是中国各类战略资源中最具实力的资源。中国的总人力资本由1982年的28.8亿人年提高到2000年的63.14亿人年，增加了一倍多。其中人口转变因素（15～64岁人口增长）贡献为45.2%，教育水平提高因素（人口平均受教育年数增长）贡献为54.8%。中国总人力资本占世界总量的比重由1980年的17.6%提高到2000年的24.0%，相当于印度的2倍，美国的2.8倍。这表明，中国不仅是世界上人口第一大国，而且也是世界上人力资本总量第一大国，这是中国最大的战略资源优势。我进一步提出，今后提高中国总人力资本，充分利用人力资本仍然是增强国家实力的极其重要的发展战略。③

国家“十一五”规划正式提出国民平均受教育年限从2005年的8.5

---

① 中国科学院生态环境研究中心预警小组：《生态赤字——未来时期中华民族最大生存危机》，胡鞍钢、王毅、牛文元执笔，1989年8月，载胡鞍钢：《中国：走向21世纪》，第82页，北京：中国环境科学出版社，1991年。

② 胡鞍钢：《中国人力资源开发》，1990年12月，载胡鞍钢：《中国：走向21世纪》，第174页，北京：中国环境科学出版社，1991年。

③ 胡鞍钢：《从人口大国到人力资本大国：中国总人力资本如何翻一番（1980～2000年）》，《国情报告》，2002年增刊10，2000年7月25日。

年提高到2010年的9.0年，那么中国的总人力资本将从2005年的78.7亿人年提高到2010年的95.6亿人年，相当于1980年的3.5倍。教育部长周济提出，2020年中国教育发展目标是：基本实现教育现代化；基本建成人力资源强国；基本形成全民学习、终身学习的学习型社会。①

综合来看，我们应该根据中国人口国情的动态变化对人口发展目标，对人口发展政策进行适时地重新思考、重新分析、重新设计。

三、为什么要"控制一代、调整一代"

改革开放以来，我国的人口系统演变呈现出两大突出特征：

第一，从上世纪80年代初期到本世纪20年代，我国处于"人口红利期"，人口总量增长得到有效控制，进入低生育率阶段，人口结构中出生人口减少、社会总抚养比下降、劳动年龄人口比重高，形成了既是人口转变的"黄金时期"，也是促进经济增长的战略机遇期。我们可以来看一下我国劳动适龄人口（15～64岁人口）的变化图：

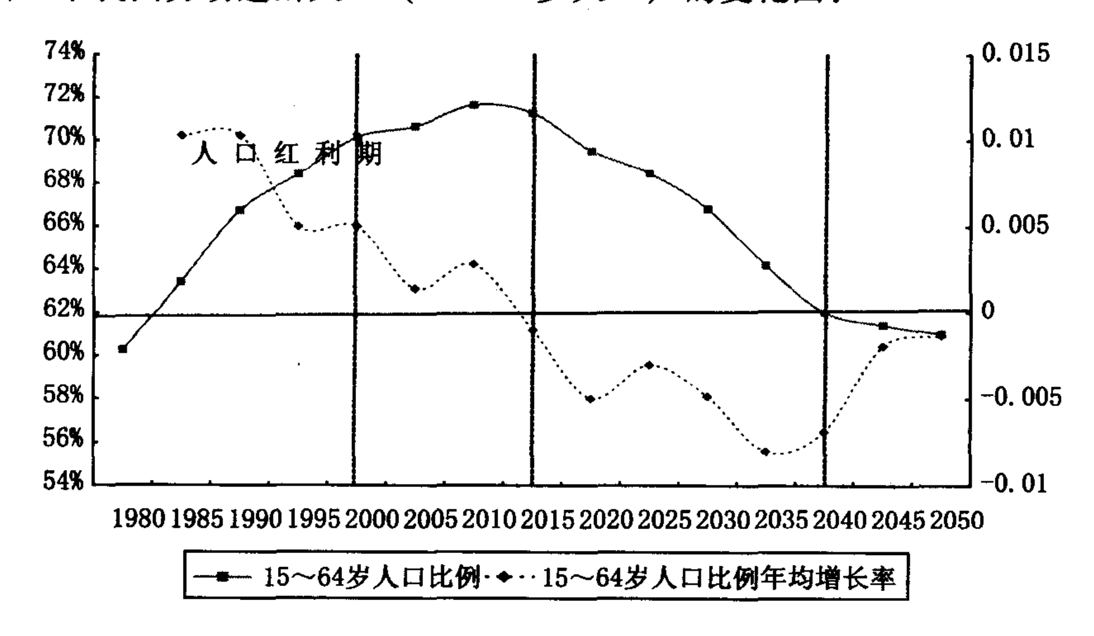
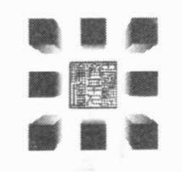


图5.6 我国劳动适龄人口的变化（1980～2050）

从图5.6中不难看出，适龄劳动人口比例从1980年开始一直上升，从2000年到2015年左右，我国15～64岁人口比例都处于70%左

① 周济：《未来15年，中国教育要基本实现现代化》，2006年03月19日，人民网（http：//finance.people.com.cn/GB/1037/4214922.html）。



右，劳动力相当充沛，丰沛的劳动力资源是我国经济持续发展的有利条件；但是，之后，如果现行人口政策不变，我国劳动适龄人口比例将大幅下降。

从老少抚养系数来看，即由15~64岁的劳动适龄人口来抚养的0~14岁人口和65岁以上人口比例，也就是中国常说的“上有老，下有小”，需要抚养的人口比例，从1980年以来一直下降，即劳动适龄人口需要抚养的老少比例下降，负担较轻；老少抚养系数在2000年~2015年间处于较低的水平，是“人口红利期”，而在2015年后老少抚养系数将显著上升（见图5.7）。

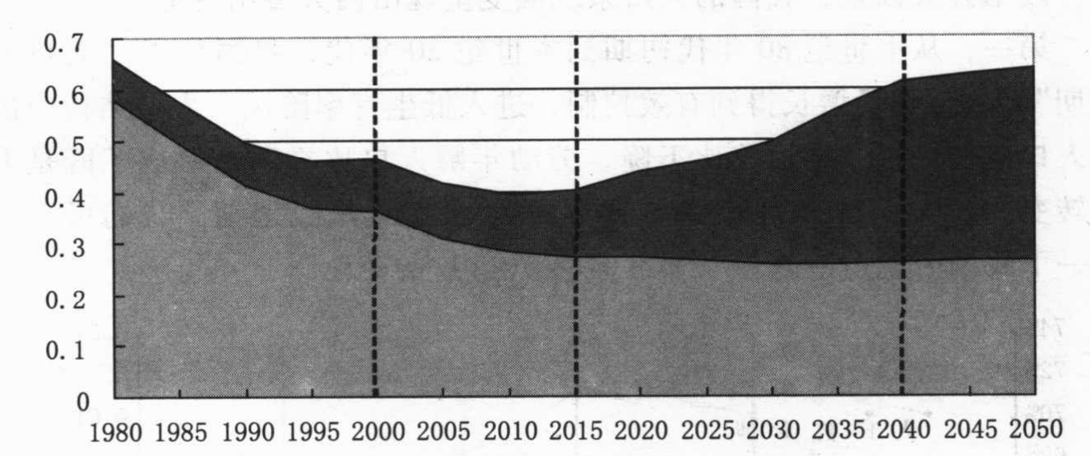


图5.7　老少抚养系数变化（1980~2050）

第二，由于党和政府十分重视教育，我国人力资本快速增长，人口受教育年限从1982年的4.61年上升到2002年的7.2年，超过世界人均水平，已经成为世界上总人力资本（15~64岁人口乘以平均受教育年数）最大的国家，形成了“教育红利”。我国总人力资本存量占世界比重由1980年的17.6%提高到2000年的24.0%，这相当于印度的1.95倍，美国的2.79倍，俄罗斯的5.91倍，日本的7.34倍。

总体来说，从1980年以来，在经济高速增长过程中，我国逐渐控制了人口过度增长，人民受教育水平大幅提高，同时人民预期寿命也不断上升（2000年我国人口预期寿命已经达到71.4岁），综合来看就是我国在低收入条件下实现了人口转变，人口转变超前于经济发展，

人类发展指数（HDI）有了较大的改善，达到上中等收入国家水平。[①]**我国已经从人口负担的大国向人力资源的大国进而向人力资源强国进行转变，丰富的人力资源已经成为中国现代化独有的长期优势**。大规模的人口迁移，包括农民向城市流动、迁移和农业劳动力向非农业转移，既是中国工业化、城市化和现代化的基本途径，也是中国经济增长的强大推动力。这一有利条件为其他国家所不具备，且未来几十年持续存在。

但是，中国的人口国情也给我们带来了严峻挑战。人口多是中国的基本国情，**这一国情形成了中国特有的人口与发展的三大矛盾和三大问题：第一是吃饭问题，第二是就业问题，第三是养老问题**。从1980年以来，解决吃饭问题一直是中国政府的首要任务，目前看已基本解决；进入90年代中期中国最为突出的人口与发展的矛盾演变为就业问题；未来潜在的最大挑战则是养老问题。

从就业的挑战来看，我国实际劳动力供给量愈来愈大，形成若干个相互叠加、相互冲突的迅速增大的就业压力高峰；而同期我国创造就业的能力和实际就业需求量明显下降，加剧了就业供求矛盾。

同时，中国还面临老龄化的挑战。中国属于世界上人口结构老化速度最快的国家，在比工业化国家收入水平低的多的情况下进入老年社会，其挑战性在人类发展史上是前所未有的：2000年我国已进入老龄化社会，即65岁以上人口比重超过7%。到2015年十年多的时间里，按现行人口政策估算，中国劳动力仍将保持一定速度的增长，老龄人口增长较为平缓；但进入2015年以后，中国的劳动力人口开始出现负增长，老龄人口增长迅速，2015年65岁以上人口比重将接近10%。

人口老龄化对我国经济社会发展将带来重大挑战。首先，我国应对老龄社会的经济资源明显不足，对全面建设小康社会构成严峻挑战；其次，人口和劳动力的大规模老化，将导致社会总储蓄减少，进而使社会总投资下降，影响国民经济持续快速协调健康发展；第三，中国现行的"现收现付"的养老保障体系面临历史性挑战。

同时，从中国已深深融入全球一体化来看，劳动力丰富是中国的比较优势，它帮助中国已经成为了世界制造业中心，短期内这一定位难以

---

① 根据联合国计划开发署（UNDP）《人类发展报告2005》，2003年我国人类发展指数（HDI）达到0.755，而1975年，我国的HDI仅为0.525。

改变，但中国还面临着印度、东南亚等国家的劳动力竞争。未来中国人口结构老化，劳动适龄人口比例减少有可能削弱中国的劳动力资源优势。控制人口数量和防止人口结构老化实在是一个发展的两难问题。

如何应对这些问题？我认为，大力开发人力资源是应对人口系统挑战的一个途径。因为人力资本是国家财富最重要的组成部分，人力资本优先的追赶是后发国追赶先行国的成功模式，人力资源开发和利用可以解决目前经济中出现的内需不足、通货紧缩等结构性问题，大力开发和有效利用人力资源是应对老龄化的新思路。各国之所以在采用技术的程度上和经济发展的速度上存在着差距，主要原因是教育水平有差别。国外有学者曾说，“一国人口中适龄人口受教育越多，掌握新技术知识就越容易”。一方面是数千万民工只能从事卖苦力的工作，另一方面数字车床操作工人等技工的缺乏，折射出不是社会没有就业吸纳和就业创造的能力，而是我们的教育水平还不够普及，还不够有针对性。可能有同志会问现在大学生找工作都很困难，还大力发展高等教育？我想，是不是可以这样看：是像过去那样，只有少数人能有机会接受大学教育，成为精英拿高工资，剩下的大众文化素质不高，只能做技术含量较低的工作；还是全面提高人民素质，让更多的人能够接受大学教育，在公平、公正的市场竞争中获得一份合理的工作和报酬，更好地发挥个人能力来满足社会需求，经济从整体上发展好了来提高人民普遍的生活水平？我想，这个选择不难做出。

同时，有学者提出，在人口生育政策方面，应逐步实施“二孩晚育软着陆”，我认为这是有道理的。实施“二孩晚育软着陆”，将有助于调整我国未来的人口结构和男女比例，降低未来老少抚养系数快速上升的趋势，缓解老龄化带来的养老金短缺和劳动力优势丧失的问题。

现在看来，中国的人口问题至少需要花两代人的时间才能调整过来。从人口自身发展的特点和政策调整作用所形成的逻辑可能是：**先严格控制一代人，后主动调整一代人；先控制人口数量，后调整人口结构。因此，中国今后的人口政策应逐步转变为以调整人口结构为主、控制人口数量为辅，逐步调整人口年龄结构和人口城乡结构。**

但是，需要注意的是，如果调整生育政策，则至少需要花一代人时间，并且需要精心设计，同时要由国家人口计生委支持和监督，总结经验、稳步实施，不应急于一下子推开，以免引起国内外强烈震动。

中国中长期人口综合发展战略（2000~2050）[①]

一、问题的提出

从发展经济学的角度看，发展中国家有什么共同特征呢？迈克尔·P·托达罗指出发展中国家具有以下七个共同特征。[②] A·P·瑟尔沃则指出不发达包括四个共同特征。[③] 发达国家又有什么共同特征呢？发达国家的共同特征为：服务业占支配地位，知识经济迅速发展；物质资本存量高（底子厚），知识资本投资高；老龄化社会，少儿人口比重低；高技术产品和服务贸易出口竞争能力强。

经过20多年的发展，中国成功实现人口转变发展进入“低出生率、低死亡率、低增长率”的三低阶段，进入“人口红利期”[④]，极大地促进经济增长。与此同时，中国老龄人口数量迅速增长，老年人口比重迅速提高，与中上等收入国家水平接近，达到7.5%，相当于日本1973年比重；到2020年超过高收入OECD国家平均水平（见表5.7）。需要指出

---

① 此文系作者2006年4月24日撰写，熊义志、胡琳琳协助整理；2006年1月8日作者作了修改。该文发表于《国情报告》2007年第3期，2007年1月10日。

② 迈克尔·P·托达罗指出发展中国家具有以下七个共同特征：低下的生活水平，表现为低收入，严重的不平等，保健水平低下，以及受教育程度低；劳动生产率低；高人口增长率和赡养负担沉重；高度的、并且还在不断增长的失业和不充分就业水平；对农产品和初级产品出口的严重依赖；普遍存在的不完全市场和信息约束；在国际关系中所处的劣势地位、依附性和脆弱性。见迈克尔·P·托达罗：《经济发展》，中文版，黄卫平译，北京：中国经济出版社1999年版，第36~37页。

③ A·P·瑟尔沃指出不发达包括四个共同特征：农业与小服务业的支配地位，其劳动生产率低下；低水平的资本积累（底子薄），既包括物质资本积累，也包括人力资本积累；迅速的人口增长；初级产品为主的出口。见A·P·瑟尔沃：《增长与发展》，中文版，郭熙保译，北京：中国财政经济出版社，2001年，第52~57页。

④ 国家人口发展战略研究课题组撰写的《国家人口发展战略研究报告》认为人口年龄结构最富生产性的过渡时期通常被称为人口红利期，人口年龄结构对经济增长的这种潜在贡献就是人口红利。

的是，由于中国庞大的人口规模，每增加一个百分点，就相当于增加1300~1400万的老年人口。这表明，**尽管中国属于发展中国家，但是从人口特征看，却显示了发达国家的特征。**

表 5.7　　老龄人口（65 岁及以上）比重国际比较　　单位：%

国家类型	占总人口比重
低收入国家（1995）	3.9
中下等收入国家（1995）	5.7
中上等收入国家（1995）	7.9
高收入 OECD 国家（1995）	13.7
中国（1978）	4.6
中国（1990）	5.6
中国（2004）	7.5
中国（2020）a	11.9

注：a 数据来自杜鹏等：《中国人口老龄化百年发展趋势》，《人口研究》2005 年第 6 期。

资料来源：World Bank，World Development Indicator 2006，CD-ROM；国家统计局：《中国统计摘要（2006）》，北京：中国统计出版社。

在 21 世纪上半叶，中国现代化新的发展战略步骤是什么？应该确立什么样的人口战略目标？人口政策是否需要调整？如果调整，采取什么步骤？是激进主义，还是渐进主义？是“硬着陆”还是“软着陆”？如果需要调整，对资源环境会造成多大的压力？在全球化的条件下能否解决这一问题？需要什么样的条件和战略？

针对以上问题，本文着重从以下几个方面来讨论。第二部分讨论我国人口系统内部的矛盾，从动态的角度分析人口数量、质量、结构三者的关系，回答什么条件下人口多是好事，什么条件下人口多是坏事？第三部分提出一个综合考虑人口数量与质量的分析框架，作者提出人口总福利（GHDI）的概念，它是指人类发展指数（HDI）与总人口的乘积，反映了一个国家或地区人类发展的总福利。作者对中印 GHDI 进行长期比较。基于国际竞争的需要，提出在继续提高人口质量和改善人口结构的同时适度增长人口的观点。第四部分考虑中国的能源资源基本国情，分析人口增长对能源资源的压力，提出开发人力资源，提升国际竞争力，利用国际市场缓解能源资源压力的观点。第五部分首先提出中国现代化新三步走设想，然后根据实现上述设想提出中长期人口综合发展战略，

包括人口发展战略目标和政策调整。

二、我国人口发展新的形势：数量、结构与质量

总体上看，中国人口发展形势是机遇与挑战并存，但是机遇大于挑战。所谓机遇就是20世纪70年代以来实行的人口计划政策，人口数量增长过快的势头得到有效控制，劳动年龄人口（指15~64岁人口）占总人口比重达到历史最高水平（2005年为72.0%），[①] 因而形成人力资源迅速增长的历史时期，称之为“人口（生育控制）红利”。与此同时，中国教育经过50多年的快速发展，不断地迈上新的台阶，极大地提升了中国人力资本水平，有力地支撑了中国经济发展，我称之为“人口教育红利”。所谓挑战是指伴随着人口控制的计划生育政策的实施，**少儿人口绝对数下降，1995~2005年期间减少5675万人，[②] 老龄人口比重迅速提高**，中国即将面临空前的养老压力，需要适时适度调整人口政策，同时又要实现软着陆，避免人口增长的大幅度起伏。

1. 中国正在收获“人口控制红利”

20世纪70年代以来，中国人口系统演变的一个重大特征是人口总量增长过快的势头得到有效控制，在低收入条件下进入“低出生率、低死亡率、低增长率”的阶段和劳动力年龄人口高比重阶段，形成“人口控制红利”。

从中国和印度比较来看，中国无论在人口数量、质量还是结构上都已经先行获得“人口红利期”（始于1980年），印度进入相对较晚（始于1990年）。（见图5.8）这使得中国成为世界上劳动力资源最为丰富的国家。中国总人口将于2020年达到14.6亿人，2033年前后达到峰值15亿左右。中国的劳动年龄人口到2016年达到高峰10.1亿人，比发达国家劳动年龄人口总和还要多，[③] 如果能够有效开发，就可能成为中国各类战略资源中，唯一具有全球竞争优势的资源。

特别需要指出的是，中国的“人口红利期”虽然峰值高，时间相对较

---

① 国家统计局：《中国统计摘要》，第38页。

② 1995年全国0~14岁人口为32218万人，2000年下降为29024万人，2005年下降至26543万人，比1995年减少5675万人。作者根据《中国统计摘要（2006）》第38页数据计算。

③ 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》，2006年4月14日。

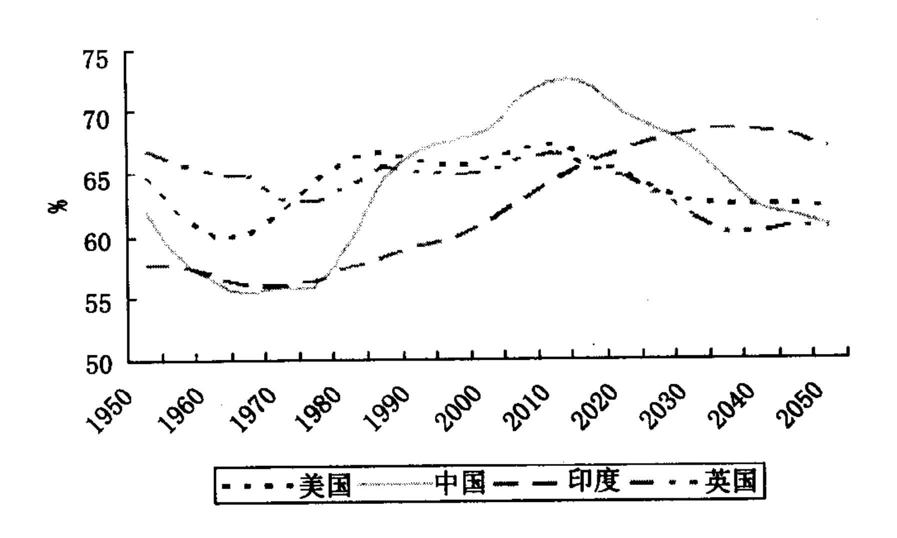


图 5.8 中印美英四国劳动年龄人口比重比较（1950～2050）

数据来源：UN：World Population Prospects：the 2004 revision.

短，到2015年达到高峰，而后也不断下降，红利开始消失，到2035年基本结束；印度"人口红利期"高峰较低，但是持续时间长，到2040年达到高峰，而后开始下降，与中国相比，印度的红利期持续的时间会更长。

2. 中国形成"人口教育红利"

从人口质量上看，中国成功地走出了穷国办大教育的道路，初步实现了从人口大国到人力资源大国的转变，实现中国人力资源迈上新台阶。

我国不仅是世界上人口最多的国家，还是世界上各类教育人口最多的国家（见表5.8），人力资本水平不断上升。

中国15岁以上人口平均受教育年限由1982年的4.5年提高到2005年的8.5年，不仅明显地超过印度水平（见图5.9），而且还超过世界平均水平（2000年为5.5年）。2005年全国基本普及9年义务教育，初中教育毛入学率达到95.0%，高中教育毛入学率达到50.9%，高等教育毛入学率也达到21.0%，[①] 高等教育（包括成人高等教育）在校学生数达到2354万人，居世界首位。劳动力平均受教育程度由小学毕业提高到初中毕业。**总人口中大学文化程度人口由1982年的610万人跃升到2005年的6800万人左右，比一个日本总劳动力人口（包括失业人口）还要多，还相当于美国总劳动力人口的一半。**

① 《中国统计摘要（2006）》，第189页。

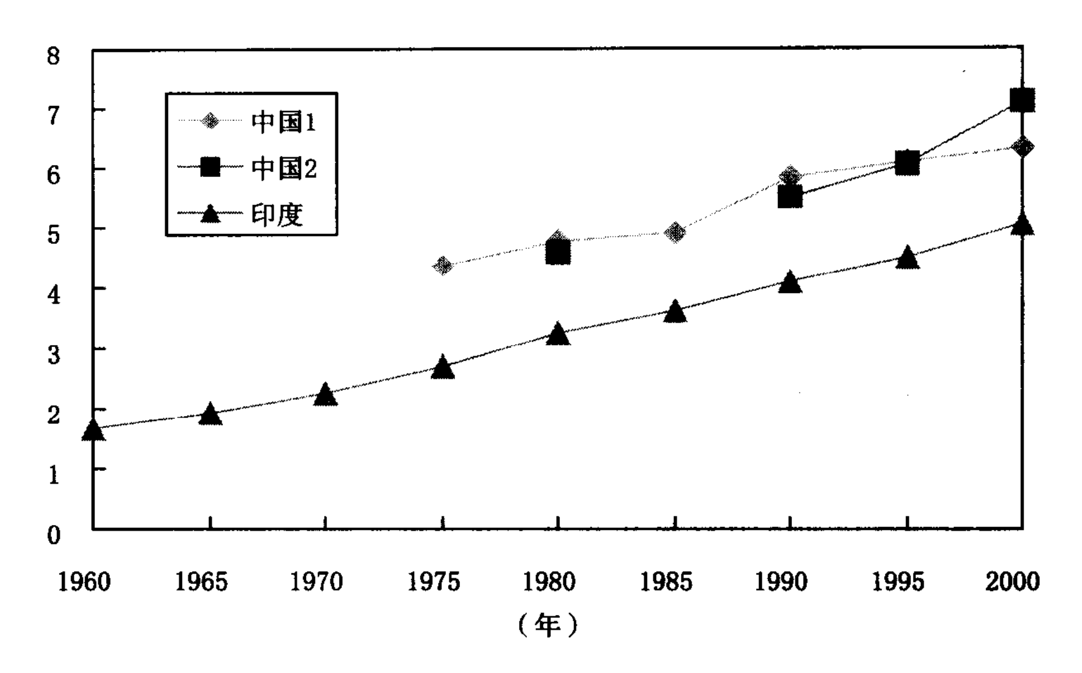


图 5.9 中印人均受教育年限的比较（1960～2000）

数据来源：中国 1 和印度来自 Barro and Lee（2000）；中国 2 来自作者估计（2002）。

表 5.8 中国教育人口规模及占世界总量比率（1950～2005）

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
世界总计（百万）	252.5	433.1	608.1	857	980.6		
高等教育	6.5	12.1	28.1	51.0	68.6		
中等教育	40	79	169	264	315		
初等教育	206	342	411	542	597		
中国总计	30.6	101.9	137.1	205.8	178.6	222.85	235.39
高等教育	0.14	0.97	0.05	2.7	3.8	9.10	23.53
中等教育	1.5	7.1[a]	31.7	56.8	52.4	83.62	101.24
初等教育	28.9	93.8	105.3	146.3	122.4	130.13	110.62
占世界比重							
中国总计（%）	12.1	23.5	22.5	24.0	18.2		
高等教育	2.2	8.0	0.2	5.3	5.5		
中等教育	3.8		18.8	21.5	16.6		
初等教育	14.0	27.4	25.6	27.0	20.5		

说明：a 为 1957 年数据。

资料来源：中国教育与人力资源问题报告课题组：《从人口大国迈向人力资源强国》，北京：高等教育出版社，2003 年，第 294 页；教育发展战略与目标专题组，《2020 年教育发展战略与目标》，2006 年，第 32～22 页。

根据教育部提供的资料，2002年世界教育发达国家中等教育毛人学率一般在90%以上，高等教育毛人学率一般在50%以上；教育较发达国家中等教育毛人学率在80%以上，高等教育毛人学率在30%以上；而教育中等发达国家中等教育之间毛人学率在60%以上，高等教育毛人学率在15%以上。按照这些标准，中国在2004年已经由教育欠发达国家发展到教育中等发达国家水平国家（教育部，2006）。

从中国与印度的比较来看，中国人口受教育程度一直好于印度，两国平均受教育年限的差距保持在1~2年（见图2）。预计到2020年中国15岁以上人口平均受教育年限将达10.5年。[①]

随着中国教育和人力资源开发迈上新台阶，中国人口质量也出现了有利的重大转变。而人口质量转变使得我们有条件重新思考和认识人口数量问题。

3. 中国将在30~40年面临“人口负债期”

中国的人口转型具有极其重要的特点：一是在极低收入、低收入中低收入水平条件下进行转型；二是转型时间比较短，从“高出生率、低死亡率、高增长率”转向“低出生率、低死亡率、低增长率”的人口模式，一些发达国家人口转变用了上百年的时间，而中国只用了50年的时间。与同等收入发展中国家相比人口转型更是快得多，是“压缩式”转型；三是强制性的人口转型，以政府政策为主导强有力地推动转型。**上述人口转变特点决定了，中国“人口红利期”来得相当早，持续时间相对短，以及人口负债期来得也就比较提前。**

2000年，中国65岁以上人口为0.94亿（占总人比重为7.3%）。预计本世纪40年代后期形成老龄人口高峰平台，60岁以上的老年人口达4.3亿，比重达30%。2020年、2050年80岁以上的高龄老年人口将分别达到2200万、8300万。[②] 根据中国学者和联合国（2002）预测，到2050年，中国65岁以上老龄人口将增加到3.34亿（占总人口的22.6%）（见图3）。65岁以上人口比重由10%提高到20%所需的时间，预计中国为20年时间（2017~2037），日本23年（1984~2007），德国61年（1951~2012），美国57年（1971~2028）。

---

① 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》，2006年4月14日。

② 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》，2006年4月14日。

这里，我们特别需要吸取日本的教训。日本从1973年之后妇女总和生育率低于更替水平（指低于2.1），到2004年降至1.29。与此同时，65岁以上老年人口占总人口比重从7.6%上升至20.0%，2004年日本总人口绝对数开始下降，预计到2050年总人口降至1亿人，65岁以上老年人口占总人口比重提高到35.7%。[①] **少子化和老龄化已经成为日本发展最大的挑战和最大负担之一，也是日本经济增长乏力和内需不足的主要原因之一。迄今为止，我们对此还没有意识到中国的少子化和老龄化的严重挑战。**

如果将中国同印度相比较，上述问题更为突出。 2030年以后，中国的人口条件发生巨变，印度总人口、劳动年龄人口先后开始超过中国，到2050年分别超过中国2.0亿和2.2亿。中国老年人口（65岁以上）始终大于印度老年人口，且差距越拉越大，到2040年多出1.35亿（见图5.10）。

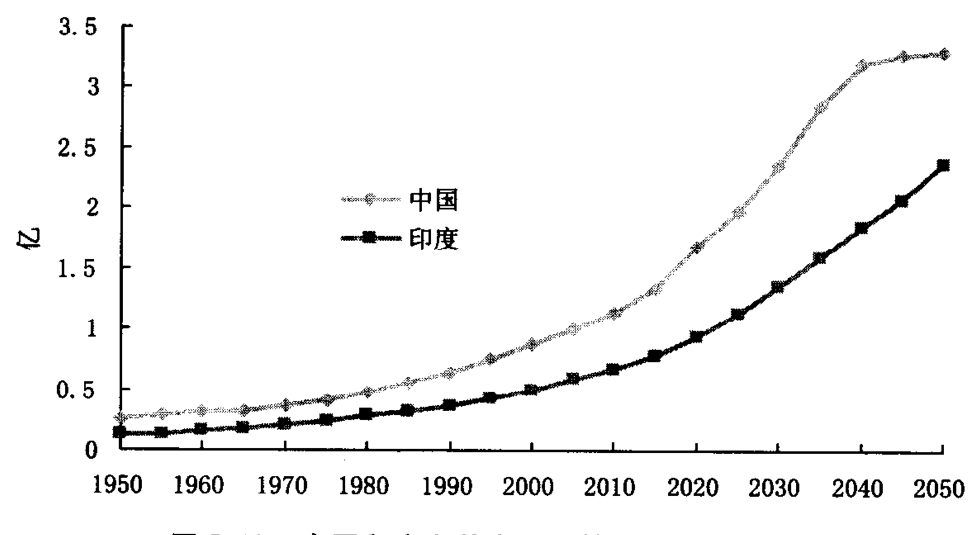


图5.10 中国印度老龄人口比较（1950~2050）

数据来源：UN：World Population Prospects：the 2004 revision（medium variant）。

人口老龄化的迅速来临使得老年抚养系数迅速提高。2000年，中国平均9.1个劳动力供应一个老人，2020年平均5.9个劳动年龄人口供养一个老人，到2050年平均2.7个劳动年龄人口就要供养一个老年人。因此，可以说中国人口负债期迅速来临。

中国在人口数量控制和人力资源开发上的机遇，与人口结构上的挑战，构成中国人口发展的一对重大矛盾。中国人口发展战略必须平衡人

① 日本国情会《日本100年数据》（第4版），第43页；《日本国情2006/07》（第64版），第50页。

口数量目标与人口结构目标。

4. 综合考虑人口数量、结构和质量

20世纪70年代以来的人口政策和教育政策的有效实施，成功地使当今中国能够获得了“人口控制红利”和“人口教育红利”。而人口结构变化，又迅速导致人口负债的巨大压力。这些变化形成新的人口数量、结构和质量矛盾关系，需要重新认识它们之间的关系，特别是要重新认识人口数量问题。

在发展的初级阶段，经济社会发展水平低，人力资源开发不足，对外开放程度也很低，大部分人口是文盲和小学文化程度，大部分人口生活在农村，大部分劳动力从事农业生产，全部的资源依靠国内解决。**在这种情况下，人多是坏事，人少是好事，人口越多，发展的包袱越重，资源环境的压力越大。**

在发展较高阶段，经济社会的发展水平较高，人力资源得到有效开发，大部分人口具备较高的人力资本，大部分人口逐渐转移到城市或城镇，① 大部分劳动力在非农业生产部门就业，② 对外开放的程度很高，国际竞争力不断提高，一方面通过出口扩大了国内就业容量（明确与对外贸易相关的就业人数达到1亿人），另一方面通过进口特别是进口资源性产品，部分地解决或缓解本国资源严重不足的问题。**在这种情况下，人口众多是中国发展的重要资源和重要优势。在这种情况下，人多就未必是坏事，而是好事；人少也未必是好事，可能是坏事。**

可见，人多究竟是好事还是坏事，并没有一个简单的答案，也不是一成不变的，我们需要具体问题具体分析，从发展的、动态的、辩证的角度来看待，它主要取决于人口质量的高低、发展阶段的进程、发展环境的变化。应当结合中国人口国情，综合考虑人口数量、结构、分布和质量，综合考虑经济社会发展阶段、人口发展阶段和对外开放的发展阶段，形成综合的人口发展观。

---

① 2005年全国城镇人口占总人口比重达到43%（《中国统计摘要（2006）》，第40页），预计在2015年之前全国城镇人口将超过农村人口。

② 2005年全国非农业占总就业人数比重已经达到55.3%（《中国统计摘要（2006）》，第44页）。

三、追求人口总福利（GHDI）：综合考虑人口数量和质量

人类发展指数（HDI）是反映一个国家地区的人类发展水平，可以作为反映人口质量的一个指标，如同用人均 GDP 表示一个国家的经济发展水平。如果参照一个国家或地区经济总量等于人均 GDP 和总人口的乘积，将总 HDI 定义为 HDI 与总人口的乘积，我们称之为人类发展的总福利。它既与一个国家或地区的人类发展水平相关，也与一个国家或地区的总人口规模及其增长趋势相关，因而是一个综合反映人口质量和数量的指标。

我们用这一指标来比较中印人口发展情况。从劳动年龄人口比例来看，如上文所述，中国“人口红利期”峰值高、来得早、持续时间短，印度“人口红利期”峰值低、开始晚，但是持续时间长。因此，如果保持目前生育政策不变，2030 年以后，中印两国的人口条件对比将发生巨变。印度总人口、劳动年龄人口先后开始超过中国，到 2050 年分别超过中国 2.0 亿人和 2.2 亿人（见图 5.11）。

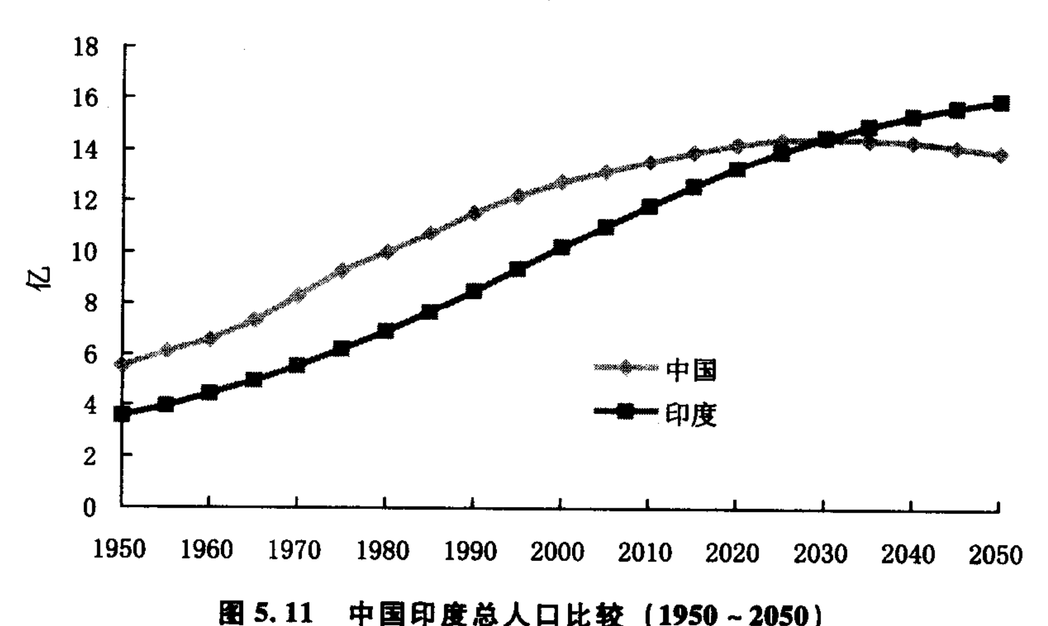
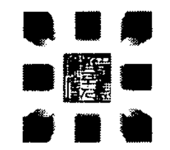


图 5.11 中国印度总人口比较（1950～2050）

数据来源：UN：World Population Prospects：the 2004 revision（medium variant）.

中国目前 GHDI 约相当于印度的 1.5 倍。从总人口角度来看，中国与印度的人口规模相对差距从 1975 年以后处在一个迅速下降趋同的过程，从 1975 年的 1.51 倍下降到 2000 年的 1.21 倍和 2020 年的 1.08 倍（见表 5.9），到 2040 年可能低于印度。从 GHDI 角度来看，中国与印



度的 GHDI 相对差距从 1950 年的 1.39 倍上升到 1975 年的 1.89 倍，而后下降到 2000 年的 1.48 倍和 2020 年的 1.36 倍。需要指出的是，虽然中国的 HDI 始终领先于印度，但总人口规模的趋同导致了 GHDI 的趋同（见图 5.12）。

表 5.9　　中国印度 HDI 与 GHDI 比较（1950～2020）

		1950	1975	2000	2003	2020e
HDI	中国	0.225	0.521	0.718	0.755	0.878
	印度	0.247	0.416	0.571	0.602	0.700
GHDI	中国	1.23	4.77	9.02	9.73	12.70
	印度	0.89	2.53	6.10	6.41	9.37

资料来源：1950 年 HDI 数据引自 Crafts（2002），The Human Development Index, 1870～1999: Some Revised Estimates, European Review Economic History, 6, 495～505.；1975～2003 年 HDI 数据引自 UNDP, Human Development Report 2005；2020 年 HDI 数据系作者估计。

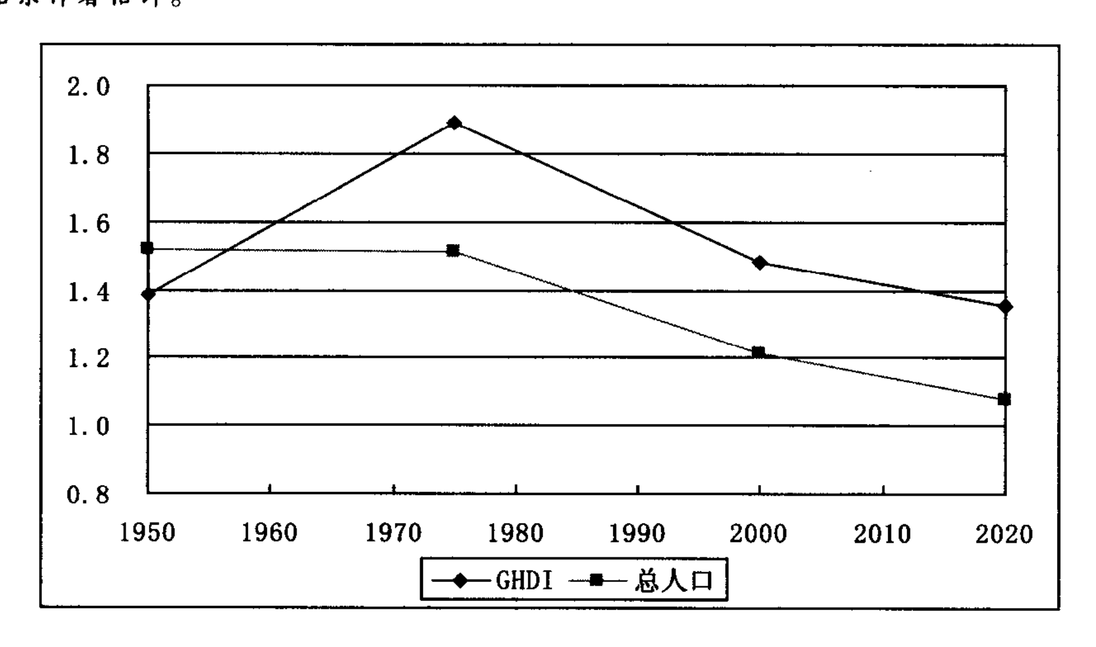


图 5.12　中国印度总人口和 GHDI 相对比较（印度＝1，1950～2020）

资料来源：根据表 5.9 数据绘制。

大多数国家是依靠总人口的提高来提高 GHDI，而中国则一直是依靠 HDI 的提高。中国 1950～1975 年 HDI 增长对 GHDI 增长的贡献率高达 62.08%，到 1975～2000 年期间略有下降为 50.86%，根据预测在 2000～2020年期间仍会高达 58.72%。与之相比，印度的 GHDI 增长则主要依靠总人口的增长，1950～1975 年间最低也仍达到 50.19%，之后的

1975～2000年期间和预测中的2000～2020年期间则一直在60%的高水平。相应的HDI增长对其GHDI增长的贡献率则始终处于40%这一相对较低的水平（见表5.10）。

表5.10 中国印度GHDI增长贡献（%，1950～2020）

	1950～1975		1975～2000		2000～2020	
	中国	印度	中国	印度	中国	印度
HDI增长率	3.42	2.11	1.30	1.41	1.01	0.69
人口增长率	2.09	2.12	1.26	2.15	0.71	1.04
GHDI增长率	5.57	4.27	2.58	3.59	1.72	1.73
HDI增长贡献率	62.08	49.81	50.86	39.55	58.72	39.78
人口增长贡献率	37.93	50.19	49.14	60.44	41.27	60.22

资料来源：根据表5.9数据计算。

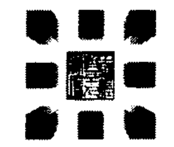
为了追求人类发展总福利，中国必须保持GHDI的增长。随着中国HDI达到发达国家水平，中国应当考虑由目前主要依靠HDI增长提升GHDI，转向同时依靠HDI和人口数量协调发展驱动GHDI提升。中国既需要继续强化人力资本投资，提高人口平均受教育水平，同时要适度调整人口年龄结构，适度提高少儿人口增长率，一定要防止少儿人口绝对数大幅度下降。

四、如何看待和解决人口发展的资源环境约束

当今中国的基本国情是人力资源极为丰富，自然资源十分匮乏。我国资源、环境对15亿人口生存与发展的承载能力已近极限，发展空间十分有限。[①] 要保持人口适度增长和适度规模，首先面临的重大约束是资源环境制约。那么，如何协调人口发展与资源环境约束之间的关系呢？

第一，形成中国资源消费的主要压力不是人口增长压力而是传统增长模式的压力。根据国家科技发展中长期规划《能源、资源与海洋专题研究报告》分析预测，2020年中国一次能源的需求在25～33亿吨标准煤之间，其均值为29亿吨标煤，将是2000年的两倍。2020年我国人均能源消费将由2000年的约1.0吨标煤，增加到2.0吨标煤左右。[②] 实际

① 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》，2006年4月14日。
② 国家科技发展中长期规划《能源、资源与海洋专题研究报告》，2005。



上，2005 年我国能源总消费达到 22.2 亿吨标煤，2000～2005 年期间总人口只增长了 3.2%，人均能源消费从 1.09 吨标煤达到 1.7 吨标煤，增长了 56%。[①] 人均能源消费高增长，这与经济增长模式是相关的。

第二，中国能源和资源对外依赖上升是不可避免的。在经济全球化和经济一体化的国际背景下，一个国家既不能做到资源和能源自给自足，也没有必要实现百分之百的自给自足。由于能源和资源地理分布极不平衡，世界上绝大多数国家都需要进口能源和资源。我们还注意到，在一个国家工业化加速过程中，能源和资源对外依存度上升也是不可避免的。例如 1953 年日本一次能源对外依存度为 19.9%，到 1960 年提高到 43.4%，到 1970 年提高到 84.1%。[②] 这一时期是日本经济增长和贸易增长最快的时期。中国从 1978 年开始进入经济起飞阶段，不可避免地增加能源和资源进口，但是不同于日本，还不是全面的高度对外依赖，而是结构性依赖。从目前的情况看，中国能源对外依赖主要是石油对外依赖程度高，能源总体上对外依赖程度并不高（见图 5.13）。

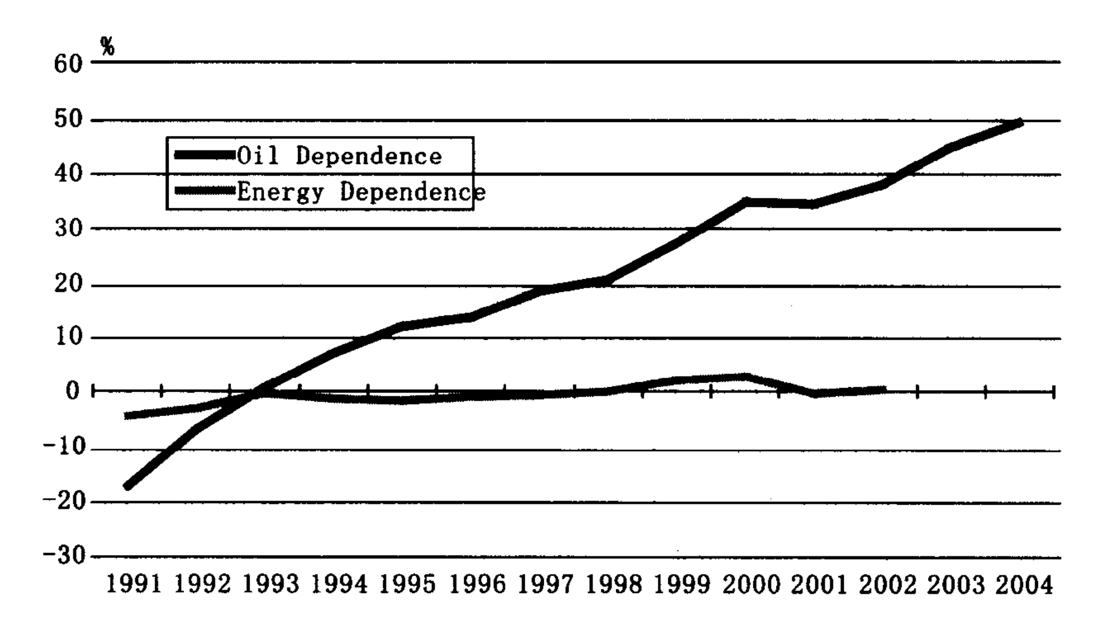


图 5.13　中国能源和石油对外依赖程度（1991～2004）

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

事实上，中国直到 1998 年才成为能源净进口国。这一年中国能源净进口比例为 0.09%。1999 和 2000 年，能源净进口比例提高到 2.25% 和

---

① 《中国统计摘要（2006）》，第 145 页。

② 日本国情会：《日本 100 年数据》（第 4 版），第 149 页。

2.88%，到2001年2002年，又下降到-0.09%和0.63%。

第三，中国已经显示出从国际市场获取能源的巨大潜力。尽管中国已经成为世界上第三大石油进口国，但是，相比于一些大国，中国燃料产品进口额在中国全部商品进口额中所占比例依旧很低（见表5）。

2000年，中国燃料产品进口占全部商品进口比重达到9.17%，为历史最高水平。而其他一些大国，燃料进口占全部商品进口比重要明显高于我国。如日本燃料产品占全部商品进口比重在20%上下，最高年份（1980年）超过50%；特别是同属于发展中大国的印度，近年来燃料进口占全部商品进口的比重超过30%，峰值年份（1980年）接近45%；而韩国这一比重在近年来也在20%以上，峰值年份（1980年）接近30%。此外，美国则在10%左右，峰值年份（1980年）为32.85%（见表5.11）。

表5.11 五国燃料产品进口占全部商品进口比重（%，1965~2004）

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
中国						2.38	3.89	9.17	8.49
美国	10.40	7.70	27.25	32.85	15.52	13.26	8.19	11.10	14.18
日本	19.91	20.68	44.33	50.03	43.75	24.55	16.09	20.36	21.75
印度	5.04	7.71	22.56	44.63	26.49	27.30	23.82	36.67	34.57
韩国	6.95	6.86	19.08	29.86	23.57	15.81	14.34	23.89	22.34

资料来源：World Bank, World Development Indicators 2004（CDROM）。中国2004年数据《中国统计年鉴2005》。

相比之下，中国可能与美国更为类似，国内能源生产量大，能源对外需求量也大，进口总额大，能源进口在全部商品进口中比例并不高，反映了两国通过国际贸易保障国内能源需求的能力强。**因此，中国既不属于高度自给自足的国家，更不属于像韩国、日本等高度依赖外部资源的国家和地区。**

目前中国保持了十几年的进出口贸易顺差，没有充分利用资源密集型商品进口的比较优势。应当适度进口农业资源密集型产品（如粮食），积极进口能源密集型产品（如石油、天然气），大量进口矿产密集型产

品（如铁矿砂），实现国际贸易收支基本平衡。[①] **从总体上看，中国在能源和资源方面，有充分的能力利用国际市场来保障国内能源和资源消费。**

第四，技术进步能够在一定程度上缓解中国所面临的能源和资源压力。

根据中国科技中长期规划目标，中国不断加速发展核电、风能、生物质能和太阳能、氢能等化石能源替代品。到2035年左右使核电在发电中的比重达到目前世界16%的平均水平；2035年以后，新增的能源需求主要由可再生能源和核能来满足，使其在一次能源中的比重超过30%。

需要指出的是，在处理人口与资源环境矛盾中，在封闭条件下和开放条件下，面临不同的机遇，也有不同的解决办法。**全球化的条件下，解决资源环境问题，必须着眼于利用两种资源、两个市场。保障能源和资源安全的核心是从国际市场获取资源和能源的能力，取决于中国经济在国际上的竞争力。对于中国而言，国际竞争力的核心在于发挥人力资源的巨大优势和更加开放性地利用全球市场。**

五、中国中长期人口发展战略构想

1. 中国人口综合发展战略

上文分析的基本结论是：**人口发展战略必须是一个统筹考虑人口系统内部的数量、结构和质量，并进一步统筹考虑人口、资源环境和经济社会发展的综合战略。**

统筹考虑人口数量和结构。人口数量适度增长有助于优化人口结构，人口结构优化有助于缓解人口压力。

统筹考虑人口数量与质量。人口数量必须同人口质量相联系。人口质量低，人多是坏事，人少事好事；人口质量高，人多不一定是坏事，人少不一定是好事。一定的人口增长是增强综合国力的需要。

统筹考虑人口发展与资源环境承载力。资源环境的压力来源于人口数量增长，也源于人口质量不高；在提升经济社会发展水平，提高人口质量，改变人类行为（包括生产方式和生活方式）的条件下，同样的资源环境有可能承载更多的人口，例如长江三角洲和珠江三角洲国土面积

---

① 胡鞍钢：《对中国加入WTO的初步评价：中国如何影响世界贸易增长格局（2000～2004）》，《国情报告》，2006年1月12日，第6期。

仅占全国总量比重的1.46%，但是承载人口占全国总量比重的9.72%。

统筹国际资源和国内资源。在全球化的条件下，解决资源环境问题必须着眼于两种资源、两个市场。能否获取国际资源和国际市场，取决于中国的国际竞争力。而对于中国而言，国际竞争力又在于人力资源的巨大优势能否得到发挥。

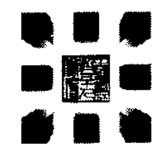
2. 中国中长期人口发展目标

与此相适应，应当确定人口发展的战略目标，为实现中国2000～2050年现代化"三步走"战略设想创造良好的人口条件和人力资本条件。初步设想，中国人口目标也可以分三步走（见表5.12）。

表5.12　　中国人口发展战略目标（2005～2050）

	2005	2010	2020	2050
人口总量目标				
总人口（亿）	13.07	13.7	14.3	
GHDI	9.73[a]		12.70	
人口结构目标				
15～64岁人口比重（%）	72.0	72.55	69.47	61.44
城市人口比重（%）	41.8	48	55	
老龄人口数量（亿）	1.01	1.15	1.71	3.18
人口质量目标				
HDI	0.76[a]	0.80	0.88	
入学率（%）[b]				
初等教育	102.6	106.2	103.8	
中等教育	73.0	88.7	96.5	>95
初中	95.0	98.4	101.5	
高中阶段	50.9	80	90	
高等教育	21	25	40	>60
人均受教育年限（15岁以上人口，年）[b]	8.5	9	11	>13
新增劳动力受教育年限（年）[b]		11	13	
大学文化程度人口（万人）[c]	6800	9000	15000	30000
大学文化程度占就业人口比重（%）[c]	8.7	10	15	35

说明：a为2003年数据。2010年以后大学文化程度人口为作者根据《2020年教育发展战略与目标》对高等教育发展规模预测数据初步估计。b来源于：教育发展战略与目标专题组，《2020年教育发展战略与目标》（内部资料），2006。c为作者估计。



第一步（2006～2010），人口数量保持低增长，人口质量达到中等发达程度国家中的较高水平。

第二步（2011～2020），人口数量适度增长，人口质量达到较为发达国家水平。

第三步（2021～2050），人口数量趋于稳定，人口结构趋于优化，人口质量达到发达国家水平。

如果能够实现上述人口发展目标，就会为中国在2050年基本实现现代化奠定人力资本基础。

3. 中国中长期人口发展政策

从20世纪70年代开始制定实施的第一代人口政策，是基于当时的人口增长、人口结构和人口质量条件，其核心是控制人口数量，或者严格控制人口数量。这一政策已经取得了历史性的成就，成功地实现中国人口转变，解决了中国人口数量增长过快问题，但是也出现了老龄人口迅速增长的问题。

从公共政策的角度看，制定、执行和评估角度看，没有一劳永逸、永恒不变的政策，需要根据国情适时调整，既要保持政策稳定性、一贯性，也要保持对实际情况的适应性。当前人口数量、结构和质量条件，以及经济、社会和国际条件，与制定第一代人口政策时相比，已经发生了重大变化。根据人口增长的长期性、惯性特点，人口政策必须有足够的前瞻性，应当从现在起要开始考虑第二代人口政策。

在综合人口战略之下，一味地减少人口数规模不一定是好事。过去的人口政策特别是计划生育政策完全是迫于人口数量压力，目前人口数量的压力有所减轻，而少儿人口减少、人口老化、男女比例失衡等问题已经凸显，人口政策面临的环境和条件已经发生了很大变化。中国的人口问题是一个历史长期积累的问题，人口发展的长期规律决定了我们不可能用短期政策就能够调整过来，现在看来，我们至少需要花两代人的时间才能调整过来。从人口自身发展的特点和政策调整的作用所形成的逻辑可能是：先严格控制一代人，后主动调整一代人；先控制人口数量，后调整人口结构。因此，今后人口政策的目标应逐步转变为以调整人口结构为主，控制人口数量为辅。

投资青年就是投资未来[①]

一、青年是国家未来的希望所在

青年人是充满活力的人群，是最具潜力的人群。他们是今日的学习者，明日的建设者，未来的领导者。青年的发展决定了将来，他们是祖国的前途，是未来的希望。

梁启超早在一百年前就向青少年发出呼吁："故今日之责任，不在他人，而全在我少年。少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步！"

1957年，毛泽东同志就讲过："世界是你们的，也是我们的，但归根结底是你们的。你们青年人朝气蓬勃，正在兴旺时期，好像早上八九点钟的太阳。希望寄托在你们身上。"[②]

1998年，胡锦涛同志也曾讲过：一个有远见的民族，总是把关注的目光投向青年，一个有远见的政党，总是把青年看作推动历史发展和社会前进的重要力量。[③]

青年是我国社会主义现代化建设的生力军。为了实现宏大的现代化目标，我们需要强化对青年的人力资本投资，"培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，造就数以千计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。"[④] 这是中国现代化的希望所在，也

① 此文系作者对世界银行：《2007年世界发展报告：发展与下一代》，（清华大学出版社出版，2007年）的中文版《序言》，写于2007年3月6日，盛欣协助整理。该文发表于《国情报告》2007年第23期，2007年7月3日。

② 毛泽东：《在莫斯科大学会见中国留学生时的讲话》，1957年11月17日。见：《建国以来毛泽东文稿》第六册，650页，北京，中央文献出版社，1992年。

③ 胡锦涛：《迈向新世纪，创造新业绩》，1998年6月19日。引自：中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），31页，中央文献出版社，2005年。

④ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，2002年11月8日。引自：中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），31页，中央文献出版社，2005年。

是决定中国未来的战略性任务。

二、世界：青年与发展

青年与发展是什么关系？青年在发展中扮演什么角色？发展如何促进青年进步？为什么对青年进行人力资本投资是恰逢其时？为什么对青年进行人力资本投资是一本万利的？我们如何从世界的视角看待青年的发展？

世界银行的第29份世界发展报告正是针对以上问题，首次对全球青少年发展，特别是发展中国家的青少年发展进行了全面深入的讨论。报告强调，青少年时期是人类生命周期过程中进行人力资本投资的黄金时期，也是受益最大化时期；反之，如果错过了这一时期的投资，那么带来的损失将是巨大的，并且终其一生也是难以弥补的。这对个人和家庭而言是如此，对整个社会而言更是如此。报告详细勾勒了全球青少年发展的生动现实，构建了青少年发展的理论框架，并在此基础上设计了促进青少年发展的政策体系，这为分析全球特别是发展中国家的青少年发展问题提供了一个丰富的国际背景、独特的理论背景和广泛的政策背景。

第一，国际背景——现在正是投资青年的机遇期

青年是世界历史上人数最多的时期。据联合国人口基金会统计，全球25岁以下的人口约占全球人口的50%；世界银行数据进一步显示目前全球有15亿12～24岁的青年人，其中有87%生活在发展中国家（13亿人），他们占世界总人口（63亿人）的22%。

青年是世界未来发展的强大人力资源基础。与世界历史任何一个时期相比，据世界银行专家研究，当今的青少年是历史上最健康、受过良好教育的人群。对青年或青少年的人力资本投资就是对未来发展的投资，是对未来减贫的斗争，也是未来政府面临的一项发展机遇和发展挑战。

第二，理论背景——扩展人力资本模型，首次提出对青年学习、工作、保持健康、组建家庭和行使公民权五个生命转折期的投资。

从社会人、经济人视角考量青年发展。从少年到青年是人生最重要的转折时期，也决定了他未来的人生成长道路，更会影响他们的下一代。如何来刻画人生转折期呢？报告超越了传统青年发展的生理阶段分析视角，也没有简单罗列关乎青年发展的各种因素，而是提出了扩展的人力资本模型，将青少年发展的投资重点划分为五个转折期：第一个阶段为

学习阶段，主要集中在12～18岁之间；第二阶段是工作阶段，这是独立生活的标志，主要集中于18～24岁；第三个阶段是保持健康，这主要从15岁到24岁；第四阶段是组建家庭，主要集中于15～24岁；第五阶段是行使公民权，这主要从18岁以后开始凸现。这更加清晰地将人的生理过程社会化、经济化，从而从人力资本的角度将其五阶段囊括了青少年人力资本的积累、维护、使用和再生产的全流程（见图5.14）。

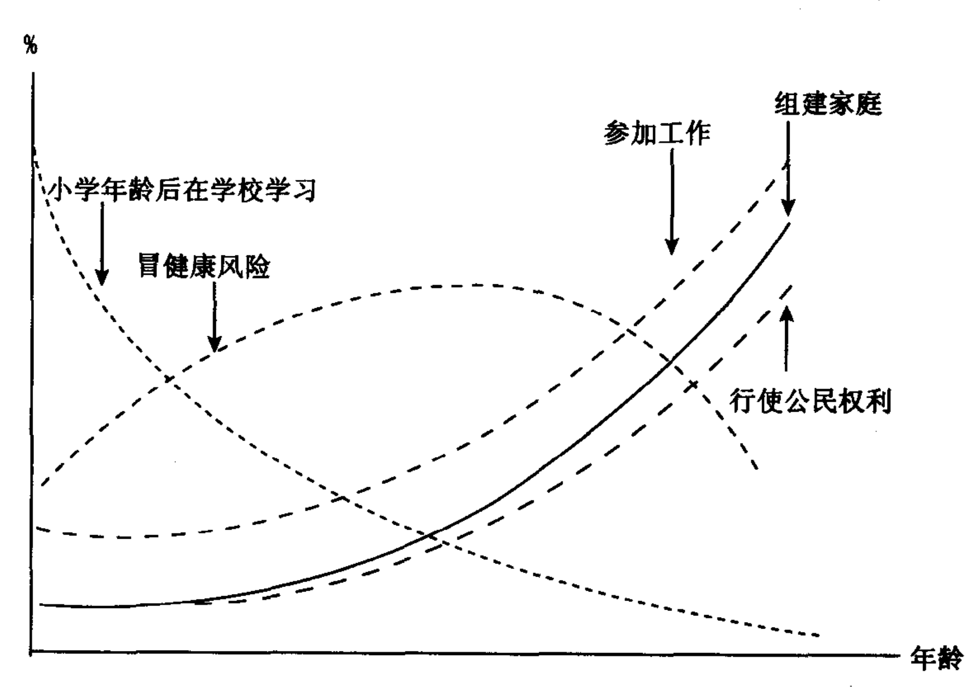


图5.14 扩展的人力资本模型——青少年的五个发展阶段（12～24岁）

资料来源：WDR 2007。

重视五阶段的重叠性和关联性。报告指出，学习、工作、保持健康、组建家庭与行使公民权五个阶段从时间纬度上看，具有很强的重叠性，青年发展的各年龄分布都可能同时或部分涉及这五个阶段，只是不同阶段在不同年龄的发展程度存在差异而已。12～18岁，学习和健康是最主要的内容，而18岁之后，参加工作、行使公民权利、组建家庭并抚育下一代将成为生活的重心。同时，这五个阶段的发展效果相互影响相互制约，诸如良好的教育既能为工作提供基础，也会降低健康的风险；而失业会增加健康的风险，也会导致技能学习的停滞甚至消退。

第三，政策背景——构建“改善—筛选—调整”的良性循环青年服务体系。

提出“青年友好”政策，提出“透视镜”式的政策框架。报告提出了“拓宽第一次机会—发展决策能力—提供第二次机会”的“透视镜式”综合政策框架，表明政策设计首先要培养青年技能并使他们基于这些技能拓展机会；其次要培养他们在机会获取过程中做出正确决定的能力；同时不能忽视向他们提供从错误决定恢复过来的第二次机会。由此形成的“青年友好”政策意味着政府不但要调整支出并公开提供公共服务，而且要改善青年人及其家人为自己投资的氛围。

凸显青年决策能力的培养和青年参与权的提升。报告指出，各个发展中国家已有的青少年政策往往因为缺乏跨部门合作、青少年的发言权和成功范例而难以发挥出预期的效果。因此各国在制定真正的“青少年友好”政策时有必要从青少年的视角去考虑，强调了青少年意见表达的渠道，以使他们旺盛的创造力和精力能够得到有效地组织，自治能力得以提升，而这一切的训练将使得青少年提高对自身、对社会和对未来的责任感。

青年友好型发展政策必须切实纳入国家政策体系。青年的发展并不仅仅涉及个人前途和家庭幸福，而是关乎到社会发展的方方面面，具有很强的外部性，必须纳入国家政策体系统一规划和提供公共服务。报告指出青年的发展既需要维持一个有助于经济增长的整体宏观环境也离不开劳工、教育、健康等方面的体制改革。同时，政策的制定也必须是“因地制宜”的，政策的重点取决于青少年人力资本的起始水平、地区收入水平、人口结构的变化和青少年影响自身相关决策的程度。

上述政策思路，对于中国，世界上最大的发展中国家，也是青年人口最多的国家，具有极大的借鉴意义和积极的建设性意见，也为我们提供了理解青年与发展的国际背景、理论背景和政策背景，从中我们获得了最重要的也是最新的发展知识。

三、中国：青年与发展

中国是一个发展中国家，它的人口特征、人力资本特征是什么？特别是，它的青少年状况究竟如何？与发展中国家有什么不同之处？与发

达国家又有哪些相同之处？未来中国青少年发展的趋势是什么？中国青少年发展进程中还存在哪些突出的问题和必须应对的挑战？我们需要对中国的青少年国情以及发展做简要的分析。

中国青少年年龄分布见图5.15所示，表现了青年的教育特征、健康特征、就业特征、婚育及人口迁移特征。

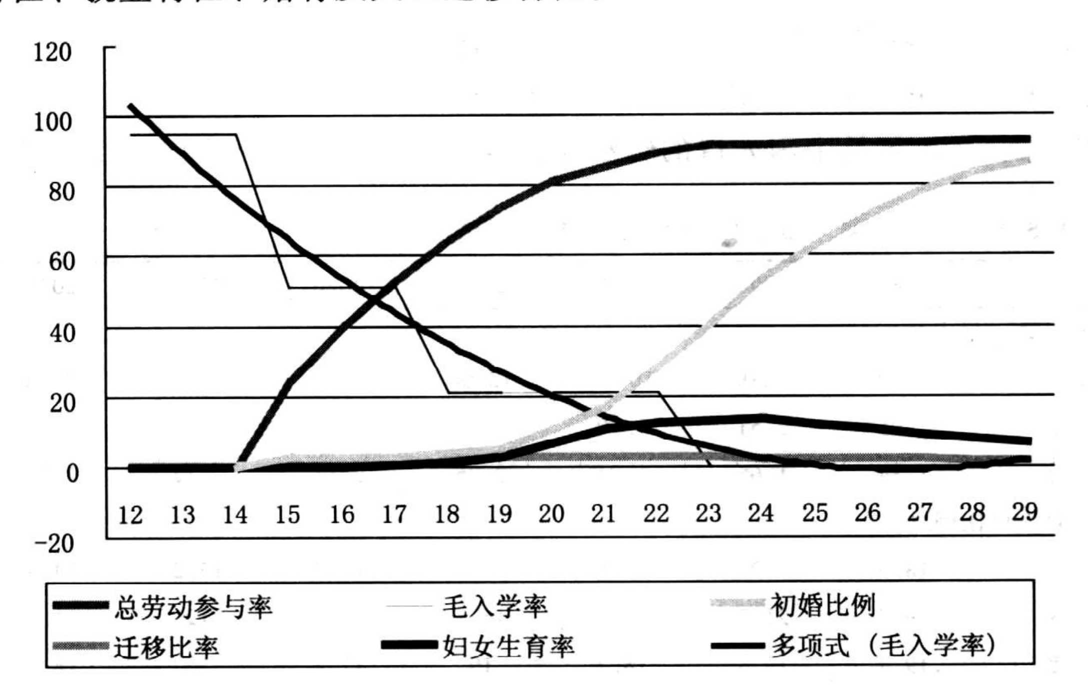


图5.15　中国青少年发展模式（12～29岁）

第一，中国是世界青少年人口最多的国家，但是印度很快就超过中国。2005年我国14至25岁人口2.17亿人，居世界首位，印度排第2位，为2.11亿人；2010年印度14至25岁人口达到2.25亿人，居世界首位，而中国降至第2位，为2.19亿人，中印两国14至25岁人口分别占世界总量的比重为18.2%和18.7%。据联合国预测，中印两国14至25岁人口分别为1.68亿人和2.22亿人，占世界总量的比重为13.4%和17.7%（见表5.13）。

第二，青少年人口比重明显下降，人口红利机遇窗口逐渐关闭，出现发达国家的人口特征。少儿人口（0～14岁）已显著下降，从1982年占总人口的33.59%①，下降到2006年的20.3%②，在这一期间下降了

① 张翼：中国百姓蓝皮书人口篇，http：//www.chinapop.gov.cn/rklt/rkyjhsyyj/t20040326_1556.htm。

② 《中国统计年鉴2005》。

13.3个百分点，这会随即导致青少年人口（14～25岁）的进一步下降。1980年占总人口比重为19.5%，1990上升为21.8%，而后大幅度下降，2005年降至17.9%。1982年，劳动年龄人口达到61.5%，这意味着人口红利的机会窗口开始打开，到2005年达到72.0%，处于高峰期，人口红利高峰期预计会持续到2015年，此后将不断降低，人口红利开始消失，到2035年基本结束，而印度那时将达到高峰，人口红利的持续时间会更长。与此同时，在整个人口转变的过程中，老年人口还会迅速上升。1980到2015年是中国人口的红利期，也正是人力资本开发的黄金时期。

表5.13　　中国、印度和世界14～25岁人口情况（1980～2040）

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040
人口数（亿人）							
世界	8.40	10.02	10.71	12.00	11.89	12.45	12.56
中国	1.95	2.51	1.99	2.19	1.78	1.73	1.68
印度	1.34	1.65	1.91	2.25	2.32	2.32	2.22
占总人口比例（%）							
世界	18.9	19	17.6	17.5	15.7	15.2	14.4
中国	19.5	21.8	15.6	16.1	12.5	12	11.7
印度	19.4	19.4	18.7	19	17.4	16	14.5
占世界比重（%）							
中国	23.2	25.1	18.6	18.2	15.0	13.9	13.4
印度	15.9	16.5	17.8	18.7	19.5	18.7	17.7

数据来源：Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, http://esa.un.org/unpp, Thursday, January 18, 2007。

第三，中国形成"人口教育红利"，青少年是最大的受益者。从人口质量上看，中国成功地走出了穷国办大教育的道路，初步实现了从人口大国到人力资源大国的转变。各级教育入学率显著提高，高等教育进入大众化阶段，人力资本总量位居世界第一。我国15岁以上成人识字率（93%）不仅明显高于世界平均水平（80%）和印度的水平（61%）也高于中等收入国家的平均水平（90%）倍。2005年末，初中、高中和高等教育的毛入学率分别95%、52.7%和21%，较1990年分别提高了40%、1.3倍和5.2倍。初中、高中和大学的在校生数，占10～24岁人

口的22%、9.3%和4.3%。受高等教育人口占6岁以上人口的4%，高中人口占12%，初中人口占36%，而我国各类教育人口占世界总数近20%，已经成为世界各类教育人口最多的国家；2005年我国高等教育（包括成人高等教育）在校学生数达到2353万人，也是世界最大的高等教育人口国家。全国国民教育年限从1982年的4.6年提高至2005年的8.5年，已超过世界人均水平2000年为（6.66年），是世界人力资本总量第一大国[①]。所以说，中国的人口教育红利主要体现在青少年人口，使得中国迅速从人口大国向人力资源大国转变。

第四，中国卫生发展取得重要进展，人口平均预期寿命高于世界平均水平，但是青少年也面临新的发达型疾病风险。我国的人口预期寿命从1982年的67.88岁提高到了目前的72岁，超过了世界卫生组织界定的“长寿国家”标准。世界银行数据显示我国男性（70岁）和女性（73岁）的预期寿命均高于全球平均水平（65岁、68岁）和中等收入国家水平（68岁、73岁），显著高于印度的预期寿命（63岁、64岁）。但与此同时，我国多维的、普遍的、全面的健康不安全却对青少年构成了不小的威胁。到2003年底，有3.3亿人对艾滋病的传播途径仍然不能正确地认知。我国是世界上最大的吸烟国家，吸烟人口达2.6亿人，占世界吸烟消费总量的23.6%，平均每个吸烟者每年吸烟5800支，在世界卫生组织统计的58个国家中居第二位，排在伊拉克之后。在这些吸烟者中有相当的比例是新加入的青少年吸烟者，世界银行数据显示，我国男女青少年的吸烟率分别为14%和6%。他们一旦养成这样的习惯，将会形成终身的健康风险。据世界银行报告，吸烟是造成心血管疾病和肺癌等癌症的重要原因。从1985年以来的四次全国青少年体制健康调查表明，青少年肥胖率比5年前增长了5%，近视眼比例初中生接近60%，高中生为76%、大学生高达83%；青少年中高血压、高血脂、冠心病、糖尿病等的患病年龄提前了10~20年。[②]

第五，青年成为我国就业人群中人力资本最高、最具活力的生力军，但与此同时也面临长期的就业压力、激烈的就业竞争。根据2000年全国第五次人口普查资料数据计算，若按每五年年龄分组计算，我们发现，

① 人力资本总量=15岁以上人口平均受教育年限*（15~64岁）人口规模。

② 全国人大代表、江苏省启动中学校长王生，“青少年体制健康事关民族发展大计”，《中国经济时报》，2007年3月5日，两会特刊。

20～24岁年龄组和25～29岁年龄组人口平均受教育年限最高，随年龄增长，平均受教育年限下降。这反映了青少年组人力资本水平最高，就业能力明显增强，就业参与率较高，2000年人口普查数据显示，15～24岁青少年的劳动参与率约为57%，高于印度水平（44.3%）。[①] 与此同时，青少年的就业竞争日益突出，主要表现为大学生就业问题。2001年大学毕业生占当年城镇新增就业人数的17%，2006年这一比例上升至35%[②]。据劳动和社会保障部预计，2007年全国高校毕业生达到近500万人，这相当于占全国城镇新增就业人数的一半以上，就业竞争更加激烈。2005年公布的《中国青年就业状况调查报告》显示，[③] 我国15岁至29岁的青年总体失业率9%，为全社会平均失业率（6.1%）的1.5倍，低于全球青年失业率（14.4%），但高于东亚平均水平（7%）和印度的青年失业率（8.1%）[④]。中国失业青年约占全球失业青年（8820万）的20%。中国青年研究中心2007年公布的研究报告显示，在城镇失业青中，职业中等教育水平的青年和初中文化水平的青年分别占37%和30%，高中、大专生的比例均为13%，大学生的比例为5%[⑤]，显然，二次培训对这些失业青年非常重要。人力资本投资水平越高，失业率就越低，就业率就越高。

第六，中国保持了较高的初婚初育年龄，家庭规模缩小，核心家庭增加。由于中国提倡了晚婚和计划生育，以及人力资本水平提高，城镇化加快，导致青年婚育的机会成本增加，因此中国女性的平均初婚年龄由2000年的22.6岁提高到目前的24岁以上，超过《婚姻法》所规定的晚婚晚育年龄；而女性平均生育年龄在25.1～25.5岁之间波动，第一胎平均生育年龄在23.2～24.1岁之间。家庭规模逐渐缩小，平均家庭规模由1982年的4.41人下降到2004年的3.36人[⑥]；家庭户数迅速增加，从

① 世界银行：《世界发展报告2007》，中文版，北京：清华大学出版社，2007年。

② 根据各年全国教育事业发展统计公报、各年国民经济和社会发展统计公报数据计算。

③ 联合国青年就业网络中国项目合作办公室，劳动和社会保障部劳动科学研究所，国际劳工局：中国青年就业状况调查报告——中国“从学校向工作过渡”调查分析报告，2005年5月。

④ 2000年数据，世界银行：《世界发展报告2007》，中文版，北京：清华大学出版社，2007年。

⑤ 中国青少年研究中心：“十五”期间中国青年发展状况与“十一五”期间中国青年发展趋势研究报告。

http://vweb.youth.cn/cms/2006/syx/jygd/xsbg/200701/t20070113_510663.htm。

⑥ 国家统计局编：《中国统计年鉴2005》，95页，98页，北京：中国统计出版社，2005年。

1982年的22203万户增加到2005年的39558万户[①]；其中城镇家庭户数迅速增长，从1990年的8627万户上升到2005年的18991万户，这相当于1990年的2.2倍，可能是世界家庭户数增长最快的国家；这也导致了青年对住宅和装修的需求增加，促进了中国的家庭住宅消费增长，使中国成为世界最大的住宅和装修市场。改革开放以来，我国的粗离婚率有所提高，从1985年为0.44‰，提高到2001年的0.96‰，又进一步提高到2005年的1.73‰[②]，但这仍低于西方国家，中国家庭结构基本稳定。青少年性别失衡加大，2000年男女性别比例为117，“丁克”、“独身”成为新的婚育模式。这反映了中国社会的迅速变迁和大规模的转型对青年男女的家庭决策，即结婚、生育等，有了更大的选择空间、选择范围和影响冲击。

第七，青年的社会、政治参与热情较高，服务社会意愿积极。2005年中国共产党党员规模已达7080万人，其中35岁以下的青年党员占总数的80.1%，35岁以下的青年申请人占申请入党总人数的75.7%；截至2004年年底，全国共青团员达到7188万人。青年组织及其代表积极参加各级人民代表大会和政治协商会议，积极参与公共政策和青年政策的决策，在第十届全国人民代表大会代表中，30岁以下的代表为46名，占总代表人数的1.54%。[③] 各类青年志愿者规模不断增加，截至2004年初，全国累计已有1.5亿人次以上的青年在扶贫开发、社区服务、环境保护、大型活动、抢险救灾、海外服务等领域向社会提供了超过55亿小时的志愿服务。据初步统计，全国各省（区、市）和2/3以上的地（市）及部分县建立了青年志愿者协会或志愿者协会，建立社区服务站8.9万个，注册志愿者超过1379万。[④] 而近期北京奥运志愿者规模已突破32万，其中高校学生就占到了71%[⑤]。中国的青年是对社会和公共事

---

① 国家统计局编：《中国统计摘要2006》，38页，北京：中国统计出版社，2006年。

② 国家统计局编：《中国统计年鉴2006》，110～111页，北京：中国统计出版社，2006年。

③ 中国青少年研究中心：“十五”期间中国青年发展状况与“十一五”期间中国青年发展趋势研究报告。

http://vweb.youth.cn/cms/2006/syx/jygd/xsbg/200701/t20070113_510663.htm。

④ 侯佳伟、刘俊彦，中国青少年发展状况统计数据分析报告（2005），中国青少年研究网。

⑤ “北京奥运志愿者报名突破32万 人数将创下纪录”，http://sports.china.com/zh_cn/sportsnews/other/more/11025742/20070226/13955548.html。

业参与人数最多的国家之一。

以上中国青少年发展状况表明，它是中国一支人力资本水平最高、充满活力、朝气蓬勃的生力军；开始摆脱发展中国家的欠发达特征，与此同时，又迅速地积累现代化的因素。广大青少年既面临越来越多的发展机遇，也面临越来越激烈的竞争。他们是促进中国经济起飞、社会进步的重要力量。

四、中国青年的历史使命

从历史上看，新中国成立以来出生的人口根据特定的时代，大致可以分为三代青少年：1949 年至 1959 年出生的人口，总计有 2.6 亿人，为“文革一代”，因为在他们最宝贵的青年时代是在“文化大革命”期间度过的。1960 年到 1978 年间出生的人口称之为“改革一代”。而 1978 年以后出生的人口称为“崛起的一代”，即目前的中国青年一代，他们正赶上中国崛起的时代。这一代人是新中国成立 50 多年来人力资本水平最高的一代，也是竞争意识最强的一代。他们和“文革一代”最大的不同点就是从“大革命”的历史舞台转换为“大崛起”的历史舞台。这一代人在这个历史舞台比“文革一代”有更多的发展机会，有更大的选择空间，有更高的成功概率。

当代中国青少年所面临的历史机遇是什么？他们所肩负的历史使命是什么？他们所需要完成的历史任务是什么？

当代青少年是中国迅速崛起的一代，他们正赶上中国经济起飞、社会进步、迅速崛起的时代，这是他们大有作为的历史难得的机会。这是中华民族之大幸，也是青少年之大幸，既是中华民族未来之希望，也是青少年未来之希望。

崛起一代的中国青少年，其历史使命就是“富民强国”，即全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，把我国建设成强大的社会主义国家，实现中华民族的伟大复兴，这是历史的机遇，也是历史赋予他们的使命。

崛起一代的中国青少年的历史任务就是学习、工作和奉献。首先为富民强国而刻苦学习，青少年时期正是人生的黄金时期，也是人力资本的投资时期，在科技日益飞速发展和竞争日益激烈的环境下，只有刻苦学习、勤奋学习、善于学习、坚持学习才能获得真才实学，才能成为建设全面小康社会的有用之才、栋梁之才。

青年人还需要学会竞争，勇于创新。未来的社会是竞争更加激烈的社会，不仅中国社会内部出现人才之间在劳动力市场的竞争，而且随着中国参与世界经济，又会形成国际之间的人才竞争。中国国情而言，目前中国有7.6亿就业人口，城镇有2.8亿就业人口，随着劳动力市场更加灵活、更加流动，竞争也更加激烈。青年是在竞争中学习、成长和发展的。

五、如何强化投资于青年

教育是青少年之基础，是未来发展之基石；就业是青少年发展之根本，是民生之首。投资青少年就是投资于未来，就是奠定未来可持续发展的基础。

构建“普遍提供、终身提供”的人力资源服务体系，发展“以人为本”的青年发展政策。中国政府提出的构建“和谐社会”是一个新的社会理想和政治共识。这其中，必不可缺地包括青少年的和谐发展，现在和未来的和谐发展。而“和谐社会”就其本质而言，就是公平的社会、平等的社会、正义的社会，而“青年友好型”政策落实到中国，其本质就是“以人为本”的青年正在。**中国是世界上人口最多的国家，也是世界上青少年人口最多的国家。这是中国未来发展的巨大潜力来源，也是未来竞争的优势所在。中国要从人口大国走向人力资本强国，就必须开发这一潜力，就必须发挥这一优势。为此，开发人力资源是中国政府的第一责任，投资人力资本是中国政府的第一投资。**

为青少年提供生殖健康公共服务，进一步提高人口质量。继续全面提供免费计划生育服务，加强对青少年生殖健康教育的普及，改善孕产妇护理条件和生育条件，降低产妇死亡率，尤其是农村地区产妇死亡率和城镇流动人口孕产妇死亡数，提高农村地区孕产妇住院分娩率，降低儿童死亡率和婴儿死亡率，缩小孕产妇保健和儿童综合保健公共服务的地区差距和城乡差距。

建立全民健康社会，青年先行。对青少年的健康投资其投资回报率将远远高于对成年和老年人的投资回报率。青少年的健康资本是使其他人力资本发挥效能的钥匙，正的健康资本将带来长期人力资本的积累、增长和创造；而负的健康资本将会成为家庭和社会的长期成本。改善儿童营养条件、降低全国尤其是农村地区和中西部地区儿童轻体重病和儿童生长迟缓病的发育率；加强健康教育，减少城市青少年各类“发达疾

病”的发病率，进一步转变应试教育为素质教育，全面提升青少年身体素质。积极普及艾滋病的防治信息和健康生活方式。

建立全民学习型社会，创造公平教育机会。在青少年发展的各个环节中，学习阶段是其他四个阶段发展的有益的、必要的前提。良好的教育将为参与工作、保持健康、组建家庭和融入社会奠定必不可缺的基础。公平的教育机会是所有公平和所有机会的基础。未来15年仍将是中国教育发展的“黄金时期”，最重要的发展机遇就是全面建立世界上最大的学习型社会，进一步提高全体人民的人力资本。实行全民普及9~12年义务教育，实现教育机会的城乡公平、地区公平和性别公平。继续完善奖、助学金制度，完善教育贷款制度。为残疾人和失足青少年提供特殊的培训方式和就业机会，使他们有可能拥有被社会其他成员平等接纳的接口，这也是建设和谐社会的重要部分。要给予下岗职工及农民工的下一代以更多关注和政策扶助，使他们在父辈不可避免的系统性生活跌宕过程中得以有正常发展，从而避免大规模的贫困的代际转移。积极寻求政府与市场在职业培训领域的合作，为终身学习和技能升级提供便捷通道，由学历教育转向学位教育，为更多青少年提供再次设计人生的机会。

扩大就业机会，提升就业能力，增强自主决策能力。就业居于五个生命转折阶段最为核心的位置。因为劳动力是大多数发展中国家青少年赖以生存的最主要资源，学习的主要目的是为工作积累必要的人力资本，而在一个不健全的社会保障体制下，健康是否能得以保障也很大程度上与就业挂钩；此外，组建家庭和更好地融入社会也离不开就业所提供的必要平台。我国应加快建立集提升工作能力、决策能力和创业能力“三力一体”的就业力提升服务，使旨在增强青年能力的培训项目更符合市场的技能要求，提高培训的灵活性、针对性和实用性。各级政府要千方百计扩大青年就业就会，积极开发非正规就业机会，鼓励企业提高社会责任，改善青年创业环境，加强创业培训，降低青少年就业门槛；同时加大力度推行高校毕业生就业见习制度和支援农村、支援西部的就业促进项目。

六、结语：投资青年是一本万利的事业

投资于人民是受益最大、效果最好的投资，投资于青年是一本万利的事业。《管子·权修》曰：“一年之际，莫如树谷；十年之计，莫如树

木；终身之计，莫如树人。一树一获者，谷也；一树十获者，木也；一树百获者，人也。”人是世界上最可贵的财富基础。而财富的最根本的重要性在于如何增进人类的健康、体能、智能与道德情操。

1949年毛泽东同志曾说过“世间一切事务中，人是第一个可宝贵的……中国人口众多是一件极大的好事。”[①] 但这一说法是有条件的，最大的条件是人力资本水平。当时，我国总人口为5.4亿人，成人文盲率高达80%，国民平均受教育年限仅为1.0年。当时人口众多并不是好事，而是发展的沉重包袱。而今天，我国的总人口已经达到13亿人，成人识字率达到93%，国民平均受教育年限达到8.5年。根据《国家“十一五”规划》的目标，2010年国民平均受教育年限达到9.0年，那时的人口多就是财富，就是好事。这表明，**从1949年到2005年，中国经历了从人口大国到人力资源大国的转变，今后的二十几年甚至更长的时期，将意味着中国将从人力资源大国向人力资源强国前进，青年将成为实现富民强国民族振兴宏大目标的希望所在。**

① 毛泽东：《唯心历史观的破产》，1949年9月16日，载《毛泽东选集》合订一卷本，北京：人民出版社，1964年，第1400页。



第六部分　环境与发展

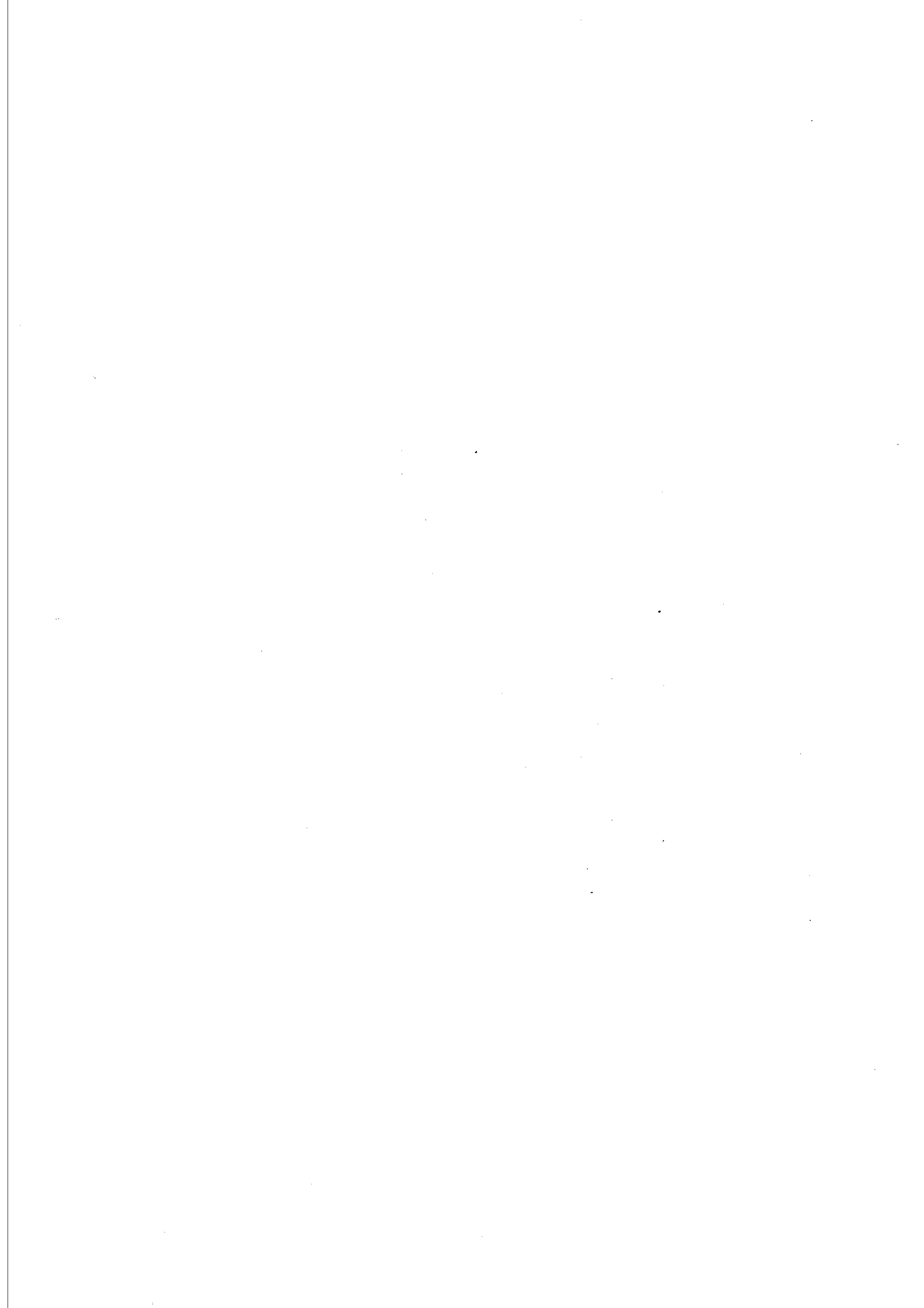
人不是自然界的主宰，而是自然界的朋友；不是自然界的破坏者，而是自然界的保护者；人认识自然不仅仅要改造自然，还要合理地利用自然、保护自然，使自然支持系统成为人类持续发展的基础。

全球气候变暖对人类的可持续发展是一个前所未有的挑战。中国作为世界人口最多的地域辽阔的国家是全球气候气暖的最大受害者。中国需要理性选择发展模式、大力发展低碳经济，从黑色发展（黑猫）转向绿色发展（绿猫）。

我们要避免中国在环境保护方面的失败，从而避免世界的失败；我们要争取中国成功，从而争取世界在环境保护方面的成功。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development



灾害与发展：中国自然灾害影响与减灾战略[①]

我们不要过分陶醉于我们对大自然的胜利，对每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。

——恩格斯

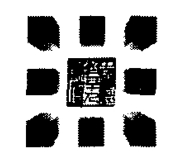
一、导言：重新审视人与自然界的关系

人与自然的关系，是人类生存与发展的基本关系。但是人类至今没有能够充分认识自己赖以生存和发展的基础——自然界。人与自然关系的演变是一个极其漫长的历史发展过程，也经历了一个极其复杂的认识发展过程，这一过程大体经历了三个阶段。第一个阶段，人是自然界的奴隶，人的一切活动都受自然界控制和限制，人在自然界的面前是被动的。第二个阶段，人试图成为自然界的主宰，无度地向自然界索取，自然界是被动的，而人却是“主动”的，人成为自然的“主人”。人认识自然，是为了改造自然，抗拒自然的制约，同时也以空前的规模加速破坏了自然，盲目地破坏了人类赖以自身生存与发展的基础。第三个阶段，人与自然界和谐共存，人不再是自然界的主宰，而是自然界的朋友；人不再是自然界的破坏者，而是自然界的保护者。人认识自然，不仅仅要改造自然，还要合理地利用自然、保护自然，使自然支持系统成为人类持续发展的基础。[②]

---

① 本项研究系国家自然科学基金委员会和中国科学院资助项目。主要研究成果：胡鞍钢、陆中臣、沙万英、郭基蕴、杨建新著：《中国自然灾害与经济发展》，湖北科技出版社，1997年，第二版。本文是在该研究成果的基础上根据最新资料由胡鞍钢重新整理和执笔。发表于《国情报告》1998年第10期，1998年8月25日。

② 作者注：恩格斯认为，人类可以通过改变自然来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界，但我们每走一步都要记住，人类统治自然界的全部统治力量，就在于能够认识和正确运用自然规律。恩格斯《自然辩证法》，《马克思恩格斯选集》第四卷，383～384页，北京，人民出版社，1995年。



今年（指1998年）入夏以来，我国长江流域、嫩江和松花江流域出现了百年一遇的特大洪水，是当今世界上受灾面积最大、受灾人口最多、持续时间最长、经济损失最严重的一次自然灾害。[①] 几百万军民在党中央、国务院的领导下，进行了英勇顽强的抗洪抢险斗争，时至今日已持续近两个月的时间，筑起道道钢铁长城，锁住肆虐的洪水，保住了数千公里的沿岸大堤，保护了铁路大动脉，保护了沿江主要城市。正如江泽民同志所说，“抗洪抢险在当代中国谱写了中华民族自强不息、团结奋斗的又一首壮丽凯歌。”[②]

为什么90年代以来，我国年年遭受洪水袭击以及造成今年这场特大洪水的原因是什么？它会对实现今年经济增长率8%的目标产生什么样的影响？本报告旨在分析我国自然灾害的特点及其对经济发展的影响，探讨减灾的意义、作用和途径。在大灾面前我们需要痛定思痛，总结经验，吸取教训；在大灾之后，应当抓住有利时机，进一步扩大内需，大举兴修水利，建设永久性坚固防洪设施，建立旨在有效赔偿公共和私人财产损失的社会保险安全网，同时采取有效措施利用和处理工业制成品库存、商业库存以及大宗物资库存，组织多方面财力、物力、人力恢复生产，重建家园。

我国人口众多，地域辽阔，自然地理环境复杂，自然气候变异强烈，是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一，其自然灾害强度大、分布广、种类多、影响十分严重。从地理环境看，我国受季风的影响，降雨量分布空间上的不均衡性，时间上的不平衡性和年际间的不稳定性十分突出。特别是我国物产最丰富的东南部地区处于东亚季风的强烈控制下，它的进退、强度、时限以及反常，成为中国大面积干旱洪涝灾害的基本动因，常常因之而形成特大范围的自然灾害。

---

① 作者注：1998年9月28日江泽民总书记介绍，今年入夏以来，由于气候异常，全国大部分地区降雨明显偏多，部分地区出现持续性强降雨，雨量成倍增加，致使一些地方遭受严重洪涝灾害，长江发生继1954年以来又一次全流域性大洪水，先后出现八次洪峰，宜昌以下沿六十公里江段和洞庭湖、鄱阳湖的水位，长时间超过历史最高记录，沙市段曾出现四十五点二二米的高水位。嫩江、松花江发生超历史记录的特大洪水，先后出现三次洪峰。珠江流域的西江和福建闽江也一度发生大洪水。湖北、湖南、江西、安徽、江苏、黑龙江、吉林、内蒙古等省区沿江沿湖的众多城市和广大农村，经济社会发展和人民生命财产安全都受到洪水的严重威胁。江泽民：《在全国抗洪抢险总结表彰大会上的讲话》，1998年9月28日，《江泽民文选》（第二卷），223页，北京，人民出版社，2006年。

② 新华社北京1998年8月15日电。

从建国以来的历史看，中国自然灾害在不断地加剧，出现中灾以上的灾害次数明显增加，频率也在加快，农作物受灾面积不断扩大，受灾率和成灾率不断上升。由于我国农业尚未摆脱“靠天吃饭”的基本局面，自然灾害对农业波动特别是粮食产量波动的影响不断强化。又由于我国单位面积固定资产存量和每个家庭财产迅速增加，因自然灾害所造成的直接经济损失也愈来愈大。因此，自然灾害已经成为中国经济发展的重要制约因素，也是打乱正常经济秩序和社会秩序的主要冲击因素。

自然灾害是不可避免的，它无时不发生，无处不发生。我们不仅应把自然灾害看做一个自然现象和物理现象，而且同时应把它看成一个社会现象和经济现象；我们不仅关心自然灾害是如何发生的，而且更关心它对人类发展有哪些影响，以及人类可以什么样的方式减少它的不利影响。从经济发展的角度看，我们要把自然灾害的出现视为影响经济发展的“外部冲击”，它不但是引起农业波动（包括粮食波动）的起因，也是影响经济系统稳定的干扰因素；自然灾害不是经济系统的内部变量，而是经济系统的外部变量，它的出现既可以具有周期性，又可以具有非周期性。迄今为止，人们既不能准确的预测，又不能完全地控制“天灾”。但是，人们可以通过提高减灾、防灾和抗灾的能力，强化自我调整能力，科学地利用减灾、防灾等措施，减少因这一“外部冲击”所引起的负面影响。**从这个意义上来看，“天灾”是无法避免的，但是“人祸”是可以避免的，其中防灾、减灾是人类减小自然灾害对人类自身影响的基本途径。**

二、建国以来自然灾害变化特点

首先，我们对自然灾害变量的选择和数据来源作一说明。本文是选用农作物受灾面积指标作为反映“气象周期”的替代指标。实际上，这一指标是“气象周期”结果，而不是“气象周期”本身。因此本文所说的“气象周期”是经济学指标，而不是气象学指标。因为，作者所关注的不是气象现象本身，而是这种自然现象产生什么样的经济影响。

本文也选用了农作物成灾面积指标作为反映因受灾所引起的经济“损失程度”的替代指标。根据国家统计局对“成灾面积”的定义，

它指农作物产量比常年减产30%以上的耕地。这一指标值愈大，因灾减产的程度愈严重，损失量就愈大，抗灾能力愈弱；这一指标愈小，抗灾能力愈强。它不同于受灾面积指标，由于抗灾能力强，受灾并不一定成灾。从某种意义上看，这个指标反映了人与自然之间的关系。当人类兴修水利，扩大灌溉面积，抗灾能力就会增强；当人类发展农膜技术和其他新技术，也会减少因霜、冻、风、雹等灾害影响所带来的损失。

需要说明的是，这两个指标引自《中国统计年鉴》，由于它们属于自报告性指标，数据的可靠性是令人怀疑的。其次数据样本不齐全，其中缺少1967～1969年数据，这对文中的计算结果和不同时期比较产生一定的影响。另外，数据样本较少，这里只能视为短期的"气象周期"，而非指气象学中的长期的"气象周期"。再次，作者划分了5个不同的年代：50年代（1952～1959年）；60年代上半期（1960～1966年）；70年代（1970～1979年）；80年代（1980～1989年）；90年代（1990～1997年），以便对不同年代的情况作纵向比较。研究结果表明，建国以来自然灾害变化特点是：

1. 50年代出现灾害的频率为12.5%，尔后，受灾频率不断提高，90年代几乎年年遭灾。本书规定，受灾率（指受灾面积占农作物总面积的比率）在26%～30%为中灾，31%～35%为大灾，36%～40%为更大灾，41%及其以上为特大灾。由表6.1可知，50年代（指1952～1959年，共计8年），出现大灾一次，灾害发生频率（指中灾以上发生频率）为12.5%；60年代上半期（指1960～1966年，共计7年），出现中灾一次，特大灾2次，灾害发生频率为42.9%；70年代（指1970～1979年，共计10年），出现中灾4次、大灾2次，灾害发生频率为60.0%；80年代（指1980～1980年，共计10年），出现中灾3次、大灾4次，灾害发生频率高达70.0%；90年代（指1990～1997年，共计8），出现中灾1次，大灾5次，更大灾2次，灾害发生总频率最高，为100%，即"年年遭灾"。在上述样本年中我们发现，**出现灾害频率不断提高，出现大灾害以上的频率也在提高，这表明建国近50年来出现自然灾害的频率在加快，灾害的程度趋于严重。**

表 6.1　不同年代各类型灾害出现次数和总频率（1952～1997）

时期	中灾（26%～30%）	大灾（31%～35%）	更大灾（36%～40%）	特大灾（≥41%）	总数次	总频率（%）
1952～1959 年		1			1	12.5
1960～1966 年	1			2	3	42.9
1970～1979 年	4	2			6	60.0
1980～1989 年	3	4			7	70.0
1990～1997 年	1	5	2		8	100.0

注：①总频率是指中灾以上总数次数除以样本年数的百分比。

②各类型灾害定义是按不同受灾率定义的。

③根据《中国统计年鉴》（1991），第 201 页；《中国统计年鉴》（1992），第 352 页；《中国统计摘要》（1997），第 92 页和第 98 页，数据整理计算。

2. 建国以来，受灾面积不断扩大，受灾率由 50 年代的 16.7% 上升为 90 年代的 33.0%。全国农作物平均每年受灾面积，60 年代上半期高于 50 年代，70 年代与 60 年代基本持平，80 年代又高于 70 年代，相当于 50 年代平均水平的 1.66 倍，90 年代（指 1990～1997 年）又大大高于 80 年代，相当于 50 年代平均水平的 2 倍。农作物面积受灾率，50 年代最低，为 16.7%；到 60 代上半期，上升为 26.0%；70 年代略有下降，为 25.3%；到 80 年代，受灾率重新上升，为 28.6%；到 90 年代，受灾率又上升为 33.0%，**即全国平均每年有 1/3 的农作物播种面积受灾。这反映自然灾害危害范围不断扩大，导致影响损失不断加重。**

表 6.2　中国平均每年受灾、成灾面积以及受灾率、成灾率（1952～1997）

时期	受灾面积（万公顷/年）	成灾面积（万公顷/年）	受灾率（%）	成灾率（%）
1952～1959 年	2499.8	1046.6	16.7	41.9
1960～1966 年	3760.3	1773.1	26.0	47.2
1970～1979 年	3766.8	1158.4	25.3	30.8
1980～1989 年	4154.8	2038.0	28.6	49.1
1990～1997 年	4942.4	2498.2	33.0	50.5

注：①受灾率是指受灾面积占农作物播种面积比例；成灾率是指成灾面积占受灾面积比例。

②根据《中国统计年鉴》（1991），第 201 页；《中国统计年鉴》（1992），第 352 页；《中国统计摘要》（1998），第 92 页和第 98 页，数据整理计算。

3. 成灾面积和成灾率先升后降，然后再上升，90年代已达50%，几乎一半受灾面积成灾并大幅度减产。全国农作物平均每年成灾面积，50年代最低，为1046.6万公顷；60年代上半期上升到1773.1万公顷；70年代降为1158.4万公顷，但仍是高于50年代水平；80年代陡升到2038.0万公顷，相当于50年代平均水平的1.95倍，几乎翻了一番；90年代又接近2500万公顷，比80年代又高出22.5%。成灾率在50年代为41.9%；到60年代上半期上升为47.2%；70年代由于大兴农田基本建设，扩大灌溉面积（新增灌溉面积900万公顷，约占总灌溉面积的1/5），农业抗灾能力增强，成灾率大幅度下降，约减少16.4个百分点；1980～1989年期间灌溉面积仅增加了2.92万公顷，成灾率上升到49.1%；1990～1997年期间灌溉面积增加了383.6万公顷，但是由于自然灾害愈来愈严重，成灾率为50.5%。换言之，**全国平均每年约有一半受灾面积成灾，至少减产30%**。这表明，在80年代以来，由于忽视农田基本建设，中国农业抗灾能力明显下降，自然灾害对农业增长波动的影响不是在减弱，而是在强化。

4. 水灾受灾面积和成灾面积大幅度上升，成为主要自然灾害。建国以来我国洪涝灾害的特点是，大江、大河、大湖经常发生大洪水。1954年长江、淮河发大水，1956年海河、淮河发大水，1963年海河、淮河发大水，1985年辽河发大水，1991年淮河、太湖流域发大水，1994年珠江发大水，1998年长江发大水。**建国以来共发生了7次大洪水，其中仅90年代发生了3次大洪水。在这些发大水年份中洪涝受灾面积和成灾面积分别占该年全国受灾面积和成灾面积总数的47%～90%**，例如1963年海河和淮河流域发生了较大洪涝灾害，两河流域河北、北京、山东、江苏、河南、安徽等省市的受灾面积16898万亩，成灾面积14247万亩，分别占当年全国受灾面积和成灾面积的80%和90%；1985年东北地区发生较大规模的洪涝灾害，辽宁、吉林、黑龙江三省的受灾面积、成灾面积分别占全国受害面积和成灾面积总数的47%和53%。[①] 50年代全国平均每年水灾受灾面积为790万公顷，80年代上升为1043万公顷，1990～1997年期间又上升为1523万公顷，相当于50个代平均水平的1.9倍；50年代全国平均水灾成灾面积为496万公顷，到80年代为553万公顷，

① 国家统计局、民政部编《中国灾情报告1949～1995》，中国统计出版社，1995年，第21页。

1990～1997年期间为854万公顷。水灾受灾面积约占总受灾面积的30.8%，水灾成灾的面积约占总成灾面积的34.2%（见表6.3）。通常旱灾只影响农村和农业生产，而水灾同时影响城乡地区和工农业生产，所引起的经济损失最大。这表明，**建国以来水灾已成为最重要的自然灾害之一，导致的经济损失也最严重。**

表6.3　中国平均每年水灾受灾、成灾面积以及成灾率（1952～1997）

时期	水灾受灾面积（万公顷/年）	水灾成灾面积（万公顷/年）	水灾成灾率（%）
1952～1959年	789.7	496.3	62.8
1960～1966年	942.0	585.4	62.1
1970～1979年	535.7	224.3	41.9
1980～1989年	1042.5	552.8	53.0
1990～1997年	1522.9	854.4	56.1

注：①成灾率是指成灾面积占受灾面积比例。受灾率是指受灾面积占农作物播种面积比例。

②根据《中国统计年鉴》（1991），第201页；《中国统计年鉴》（1992），第352页；《中国统计摘要》（1997），第92页和第98页，数据整理计算。

5. 无论从历史上看，还是从现代来看，中国特大的洪水都发生在长江沿岸，危害最大，影响最严重。500多年以来，20世纪长江流域出现大涝的频次为最高。据中国科学院地理所沙万英、郭其蕴研究，从1470年～1992年期间，长江上游出现大涝7次，其中20世纪就出现了4次；长江中游出现大涝21次，其中20世纪出现8次；长江下游出现大涝25次，其中20世纪为9次；**长江各流域出现大涝共计53次，平均每百年出现10次，而20世纪则出现了21次**（见表6.4）。这表明从长江全流域分布看下游出现大涝次数最多，中游居中，上游较小。从历史过程看，20世纪出现的大涝次数超过其他世纪。

近50年以来，长江各流域平均每3年出现一次大涝。从1951年至1998年期间，长江上游出现3次大涝；中游出现5次大涝。下游出现8次大涝。长江全流域出现2次大涝（1954年和1998年）。按长江上、中、下游计算，47年之间共计出现16次大涝（见表6.5），平均每3年出现一次长江局部地区的大涝。

历次长江各流域出现大涝的主要原因是大气环流引起的集中性的暴雨所致。例如1954年长江特大洪涝是由于汛期连续暴雨、集中降雨，总

降雨比常年同期多1～1.7倍，整个涝区降雨天数长达60～105天。其中中游雨量最多，为1000～2300mm；下游次之为800～1000mm；上游仅为400～1000mm；江河堤防和湖泊圩垸多处溃决，导致江河倒灌，水位暴涨，多处决堤，形成特大洪涝灾害。

表6.4　　长江流域大涝频次（1470～1992）

世纪	上游	中游	下游
15	0	1	1
16	0	1	4
17	2	4	4
18	0	4	2
19	1	3	5
20	4	8	9
合计	7	21	25

注：长江流域上游地区指：万县、成都、重庆、照通、南昌；
长江流域中游地区指：宜昌、汉口、岳阳、常德、江陵；
长江流域下游地区指：九江、安庆、合肥、南京、上海。
引自胡鞍钢等：《中国自然灾害与经济发展》，武汉，湖北科学技术出版社，1997年，第二版，第89页。

表6.5　　长江流域上、中、下游大涝年表（1951～1998）

上游	中游	下游	中下游	全流域
1952	1954	1954	1954	1954
1954	1969	1956	1969	1998
1998	1980	1957	1980	
	1983	1969	1998	
	1998	1975		
		1980		
		1991		
		1998		

引自胡鞍钢等：《中国自然灾害与经济发展》，武汉，湖北科学技术出版社，1997年，第二版，第89页。

三、自然灾害引起的经济损失

1. 对粮食产量损失的估计

这里着重分析自然灾害对粮食产量增长的影响。本文按成灾面积是

指农作物比常年减产30%以上的耕地这一定义计算。每年因灾害粮食减产量是指当年粮食单产乘以粮食作物成灾面积（成灾面积×粮食播种面积÷农作物播种面积）再乘以30%。由于没有计算其它受灾面积的损失量，实际损失量应当高于作者计算数。由此可以计算因灾害粮食减产损失率，即粮食减产量占粮食总产量的比重。计算结果列在表6.6中。

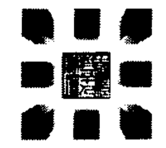
全国每年因为灾害（指水、旱、霜、冻、风雹等灾害）造成的粮食减产数不断上升，损失量占总产量比重由50年代的2.1%上升为90年代的5%。在50年代（指1952～1959年），平均每年粮食损失量为379.49万吨，约占粮食总产量的2.1%；在60年代上半期（指1960～1966年），平均每年粮食损失量为612.26万吨，比50年代增加了61%，约占粮食总产量的3.5%，比50年代提高了0.6个百分点；在70年代（指1970～1979年），平均每年粮食损失量为662.72万吨，约占粮食总产量的2.4%，比60年代上半期下降了0.9个百分点；在80年代，平均每年粮食损失量为1595.12万吨，约占粮食总产量的4.2%，又比70年代提高了1.8个百分点；**在90年代（指1991～1997年），平均每年因自然灾害而造成的粮食损失量为2302.87万吨，相当于50年代粮食损失量的6倍，约占总产量的5%**，也比50年代高出了3个百分点。这表明，由于受灾面积、成灾面积不断增加，以及粮食单产的提高，使粮食损失量呈上升趋势，直接影响粮食增长的波动。

表6.6　全国平均每年因自然灾害粮食减产量（1952～1997）

时期	每年因灾害粮食减产数（万吨）	每年粮食总产量（万吨）	损失量占总产量比重（%）
1952～1959年	379.49 (151.79)	18025.125 (1437.224)	2.1 (0.80)
1960～1966年	612.26 (170.73)	17386.143 (2597.466)	3.5 (1.0)
1970～1979年	662.72 (356.00)	27612.400 (2896.999)	2.4 (1.3)
1980～1989年	1595.12 (325.02)	27699.000 (3254.569)	4.2 (0.9)
1990～1997年	2302.87 (425.16)	46138.875 (2539.607)	4.99 (1.90)

注：①括号内数据为标准差。

②根据《中国统计年鉴》(1992)，第35页，第358页，第365页和第385页；《中国统计摘要》(1997)，第92页和第98页数据整理计算。



2. 对经济损失的估计

建国以来自然灾害造成的经济损失愈来愈大，90 年代平均占 GDP 总量的 3% ~5%，占当年新增 GDP 的 12% ~40%。据国家统计局和民政部《中国灾情报告》，新中国成立以来，每年仅气象、洪水、海洋、地质、地震、农作物病虫害、森林灾害等七大类自然灾害所造成的直接经济损失（折算成 1990 年价格），在 50 年代平均每年约 480 亿元，60 年代平均每年约 570 亿元，70 年代平均每年约 590 亿元，80 年代平均每年约 690 亿元，90 年代前 5 年平均每年约 1190 亿元[①]，90 年代前半期平均每年 GDP 为 23555 亿元，其经济损失约占 GDP 的 5.1%，按当年价格计算，1990 年因自然灾害直接经济损失 666 亿元，约占当年 GDP 的 3.6%，约占当年新增 GDP 的 40.6%；1991 年是一个大灾年，直接经济损失 1215 亿元，占当年 GDP 的 5.6%，占当年新增 GDP 的 39.6%；1992 年为 854 亿元，占当年 GDP 的 3.2%，占当年新增 GDP 的 17.0%；1993 年为 993 亿元，占当年 GDP 的 2.9%，约占当年新增 GDP 的 12.4%；1994 年直接经济损失高达 1876 亿元，约占当年 GDP 的 4.0%，约占当年新增 GDP 的 15.5%（见表 6.7）。

全国因灾害引起的各类损失情况越来越严重，90 年代平均每年受灾人口已占全国总人口的 1/3，平均每年成灾人口已占全国总人口的 1/5 强。50 年代平均每年成灾人口为 4834 万人，60 年代上升为 8948 万人，80 年代为 19877 万人，1990 ~1994 年为 23749 万人；80 年代平均每年受灾人口为 27839 万人，1990 ~1994 年为 37961 万人；50 年代平均每年倒塌房屋为 355 万间，60 年代为 559 万间，80 年代为 241 万间，1990 ~1994 年为 362 万间；80 年代平均每年损坏房屋为 60 万间，1990 ~1994 年突然上升为 958 万间；50 年代平均每年死亡人数为 9878 人，60 年代下降为 6664 人，80 年代上升为 7047 人，1990 ~1994 年为 7014 人；80 年代平均每年受伤人数为 43310 人，1990 ~1994 年为 118496 人；50 年代死亡牲畜为 14 万头，60 年代为 2.4 万头，80 年代上升为 179 万头，1990 ~1994年为 174 万头（见表 6.8）。

---

① 国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949 ~1995）》，北京：中国统计出版社，1995 年，第 1 页。

表 6.7 全国因灾直接经济损失（1990～1994）

年份	经济损失（亿元）	占 GDP 比重（%）	占新增 GDP 比重（%）
1990	666	3.6	40.6
1991	1215	5.6	39.6
1992	854	3.2	17.0
1993	993	2.9	12.4
1994	1876	4.0	15.5

注：本表按当年价格计算。

作者根据国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949～1995 年）》，中国统计出版社，1995 年，第 403 页到第 407 页数据计算。

表 6.8 全国平均每年因灾损失情况（1952～1994）

时期	受灾人口（万人）	成灾人口（万人）	倒塌房屋（万间）	损坏房屋（万间）	死亡人数（人）	伤人（人）	死亡牲畜（万头）
50 年代		4834	355		9878		14
60 年代		8948	559		6664		2.4
70 年代							
80 年代	27839	19877	241	60	7047	43310	179
1990～1994 年	37961	23749	362	958	7014	118496	174

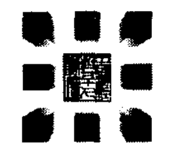
注：作者根据国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949～1995 年）》，北京：中国统计出版社，1995 年，第 315 页数据计算。

据《中国灾情报告》分析，在各种自然灾害的直接经济损失中，气象灾害（包括洪水）损失最大（约占 68%），其次是农业生物灾害、地震灾害、森林生物灾害、海洋灾害、地质灾害及其它灾害。死于灾害的人数以地震灾害最多，约占 54%；其次是气象灾害（包括洪水）给占 40%；地质灾害约占 4%；海洋灾害、森林灾害等占 2%。①

从国际比较看，我国属于自然灾害经济损失较严重的国家之一。据水电科学院刘树坤介绍，目前日本每年因洪灾损失占国民生产总值比重为 0.6%，美国为 0.08%，而我国为 3% 以上。②**中国处于较低经济发展阶段，经济实力和抗灾能力不足是一个重要的原因，但是“有钱买棺材，**

① 国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949～1995 年）》，北京：中国统计出版社，1995 年。

② 见《中国经济时报》，1998 年 8 月 20 日。



无钱买药医”（指防洪投资）也是自然灾害引起经济损失较大的重要原因。

3. 今年大洪水的经济损失及其对经济增长率的影响

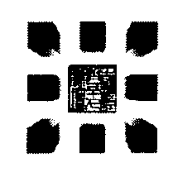
计算自然灾害对经济发展的影响包括两个不同方面：一是计算因灾害造成的直接经济损失，以及这一损失占 GDP 总量的比重，它可以根据各地区民政部门，农业和水利部门直接对灾情损失进行统计汇总，这一计算比较直观；二是计算因灾害对当年经济增长率的影响，这一计算比较复杂，如果农业减产，相当部分的工业企业停工停产都会直接影响第一产业和第二产业附加值增长率，进而影响 GDP 增长率。例如，1954 年长江发大水，当年第一产业附加值增长率仅有 1.7%，当年 GDP 增长率为 4.2%，低于上年 15.6% 的增长率，当年第一产业占 GDP 比重为 45.6%，只要农业产值下降，GDP 增长率就明显下降；1991 年长江下游和淮河发大水，当年第一产业附加值增长率仅有 2.4%，当年 GDP 增长率为 9.2%，但高于上年 9.8% 的增长率（1990 年为经济增长率低谷年），当年第一产业占 GDP 比重为 24.5%，农业产业值增长率下降对 GDP 增长率的影响比 1995 年大为减小。由此可知，出现大洪水会致使第一产业附加值大幅度下降，但未必一定导致经济增长率下降，这还取决于当时的经济发展条件和其它产业部门的增长情况。如果大灾之后，能够抓住有时机兴修水利，重建家园，也会扩大投资需求，带动经济增长率提高。

与 1954 年长江全流域大洪水相比，今年洪水死亡人口大大少于 1954 年死亡人口，而受灾人口和成灾人口大大超过 1954 年水平，造成的直接经济损失也大大超过 1954 年水平。1954 年长江大洪水受灾面积 3.71 万平方公里；受灾人口 1888 万人，淹死人口 3.6 万人，损失房间 428 万间。京广铁路中断 100 天，直接经济损失 100 亿元。1998 年入汛以来，长江流域山洪暴发，山体滑坡、泥石流频发，许多省区重复受灾。截止到 8 月 22 日的统计，全国有 2.23 亿人（次）不同程度遭受水灾，紧急转移安置 1380 万人；倒塌房屋 497 万间，损坏房屋 1205 万间；农作物受灾 2120 万公顷，成灾 1293 万公顷，绝收 478 万公顷。各地估报直接经济损失 1666 亿元，其中江西、湖南、湖北、黑龙江、吉林五省受灾最为严重。1931 年长江流域大洪水死亡 14.5 万人，1954 年死亡 3.3 万人，1998 年死亡 1320 人。据不完统计，解放军和武警部队先后调动 66 个师、

旅和武警总队27.4万兵力，共出动官兵433万人（次），组织民兵、预备役人员1500多万人（次），机械车辆23.68万台（次），舟艇3.73万次，飞机和直升机1289架次。[①]**我们估计今年全国因各类自然灾害所造成的直接经济损失约在2500～3000亿元，约占GDP总量的3%～4%，与90年前期的情形相差不多**。这表明，随着单位面积物质资本的迅速增长以及平均每个家庭个人资产的不断扩大，同等规模的大洪水，目前所造成的经济损失相当于1954年所造成的损失的十倍乃至十几倍。

尽管大水灾对国家财产和个人财产会造成巨额经济损失，如果能够采取有效措施，中国仍可以实现较高的经济增长速度。任何自然灾害都会给受灾地区带来短期的直接经济影响。但是中国是一个地域辽阔的大国，“东方不亮，西方亮”，对任何灾害的冲击都有较大回旋余地，往往“堤内损失堤外补”或“堤外损失堤内补”，“一方有难八方支援”，“一方受灾，八方生产”。首先，**大洪水对农业生产增长直接造成严重影响，但是可以通过刺激第二产业和第三产业的增长来弥补**。今年的大水灾像历次大水灾一样，将使第一产业附加值增长率明显下降，1997年全国第一产业附加值增长率只有3.5%，低于前两年（1995年和1996年分别为5.1%），估计今年第一产业附加值增长率约在2.5%～3.0%之间，低于上年增长率。1997年第一产业占GDP比重为18.7%，对GDP增长率的影响已不像1954年那样明显，通过刺激第二、三产业增长，是可以补偿农业增长率有所下降的损失。灾害最严重的湖北、湖南、江西、黑龙江、吉林五省区是我国的主要农产区和粮产区，1997年第一产业附加值占全国第一产业附值总数的21.3%。但是大水之后，利用兴修水利、恢复家园、修建水利工程等机会，通过扩大投资，可以刺激当地和全国的工业和建筑业增长。其次，**受灾地区的经济增长率下降，可由其他非受灾地区来弥补**。1997年上述5个受灾最严重的地区GDP占全国总数比重16.5%，对全国GDP增长率的影响不像人们想象的那么大。同年广东、江苏、山东、浙江、河北、辽宁、上海等7个沿海地区GDP总量达48.2%，如果这些地区能够在下半年加速经济增长，则可以部分抵消受灾地区经济增长率下降的负面作用。再有，尽管洪水造成国家和个人经济损失，**如果能够大量使用各种库存，也可抵消一部分经济损失，间接**

① 《人民日报》，1998年8月27日。



刺激生产。1997 年全国工业产成品库存量达 5921 亿元，商业库存为 7227 亿元（1996 年数据），此外还有大量的钢材、水泥、木材等大宗物资库存。可以通过政府和私人付款购买、政府赊账购买，鼓励厂商以捐款捐物的形式处理积压库存等多种方式，有效使用各种库存和物资。

总之，这场百年不遇的特大洪水，无论是对国家财产还是对个人财产损失极大，但是它对经济增长的直接影响并不像人们想象的那么大，如果采取各种有效措施，我们估计，虽然有可能达不到原订的 8% 的经济增长率目标，但是仍然有希望实现 7.3% ~7.5% 的经济增长率[①]，即使如此，实现这一目标也是来之不易。

四、形成严重自然灾害的各种原因

今年我国出现罕见的大范围洪涝灾害的主要原因可以形象地概括为“七分天灾，三分人祸”。[②]

首先是十分异常的全球气候变化，其中厄尔尼诺和拉尼娜两大现象是“祸首”。据中国科学院院士巢纪平介绍，1997 年爆发了 100 年来最强烈的厄尔尼诺现象。今年我国两广及云南雨量比正常年份多出 50% 以上，长江流域、两湖盆地出现严重洪涝。这些灾情都与前期厄尔尼诺现象有关，当厄尔尼诺现象的影响还没消失时，拉尼娜现象的影响又开始了，这使得我国的气候状态变得异常复杂，使长江、两湖盆地及其以南地区不断出现暴雨。根据这些年气候变化实况，**大部分气象科学家认为，厄尔尼诺—拉尼娜的影响已经超过温室气体排放效应，成为全球气候异常的主要原因。**[③]

其次是我国极其复杂的自然地理环境。中国是一个多山的国家，山地、高原和丘陵约占全国土地总面积的 2/3。中国地势西高东低，地形复杂多样，地面高差之大，为世界其他国家所罕见。一旦出现暴雨，就会形成大面积的洪水，并发生强烈的土地侵蚀（即水土流失）。我国降

---

① 作者注：1998 年 GDP 增长率为 7.8%，农业增加值增长率为 3.5%。国家统计局编：《中国统计摘要 2007》，22 页，北京：中国统计出版社，2007 年。

② 作者注：1998 年 9 月 28 日，江泽民书记讲，今年发生这么大的洪水，主要原因是气候异常、降雨集中，也就是说，主要是天灾造成的，当然，我们也要充分正视生态破坏严重、江湖淤积、水利设计薄弱等存在的（人为）问题。江泽民：《在全国抗洪抢险总结表彰大会上的讲话》，1998 年 9 月 28 日，《江泽民文选》（第二卷），233 ~234 页，北京，人民出版社，2006 年。

③ 引自新华社北京 1998 年 8 月 11 日电。

水分布呈空间上的不均匀性，时间上的不平衡性和年季间的不稳定性等特点，这些自然地理特点在世界上也是少见的。

再次，人为破坏自然，造成生态失衡也是水患频率加快，经济损失愈来愈严重的主要原因。建国以来，仅占我国土地面积0.8%的湖泊面积日益减少，调蓄洪水能力显著降低。据中国科学院南京地理与湖泊研究所调查，1949年以来，我国湖泊减少了500多个，面积缩小了约1.86万平方公里，湖泊蓄水量减少了513亿立方米，其中淡水减少340亿立方米，超过整个华北地区现有总供水量的一半。江汉平原建国初期有1066个湖泊，目前只剩193个。据水利部专家分析，长江水土流失严重，泥沙淤积，致使洞庭湖、鄱阳湖和长江干流河道缩窄变浅，河床高程不断抬高，调蓄和渲泻洪水能力大大缩小，是造成今年长江全流域洪水水位创历史最高的重要原因。[①] 1949年洞庭湖有4350平方公里，由于泥沙淤积和大量围垦，到1997年其面积只有2691平方公里，缩小了近40%。每年平均有1.29亿立方米泥沙进入洞庭湖，其中有近1亿立方米沉积在湖中，平均每年湖底高程抬高3公分。洞庭湖蓄洪水的能力由1949年的293亿立方米，减少到174亿立方米，减少了近40%。鄱阳湖泊面积和蓄水能力也大幅度减少。这两大湖由于大量水土流失、泥沙淤积，湖床抬高，又由于洪水，反而抬高了干流的水位。作者曾在1989年《生态赤字》国情报告中曾严重警告，“最令人担忧的是，今后一旦长江、黄河洪水泛滥，无处分洪，堤防溃决，势必淹没其中下游大面积良田，百余座城市将遭受极为严重的损失”。[②]

导致我国各大江大河大湖水患日趋严重的根本原因之一是日益严重的水土流失，这已经成为中国头号环境问题。水土资源是人类生存和发展最基本的物质条件。水土不存，人将焉附。全国人大常委会环境与资源委员会主任委员曲格平认为，水土流失是中国头号环境问题，第二位才是以城市为中心的环境污染问题。[③]建国初期，我国水土流失面积为116万公里，目前已达179万公里（不包括风蚀、水土流失面积），增长了54.3%。其中长江流域水土流失加剧，几乎扩大了一倍，输沙量大幅

① 新华社北京1998年8月8日电。

② 胡鞍钢、牛文元、王毅：《生态赤字：未来时期中华民族生存的最大危机》，1989年7月，引自《国情与决策》，北京出版社，1990年。

③ 新华社北京1998年8月8日电。

度上升，河床不断提高。尽管今年长江洪峰流量略比历史上最大时小，但水位却比历史最高水位高出几十厘米。国家林业局负责人认为，其中一个重要原因就是由于宜昌以上的长江上游森林植被减少，导致水土流失，泥沙淤积河床所致。这位负责人还指出，**目前长江的泥沙含量已接近黄河，正是这种“吃祖宗饭，造子孙孽”的行为导致了严重后果。**[①]

今年长江全流域的特大洪水是因长江上游、中下游同时集中强暴雨所致。除此“天灾”之外，由于长期严重破坏长流水域植被，导致大量水土流失也是不容忽视的“人祸”。从长江沿岸各省水土流失面积占总土地面积看，四川将近45%，其土壤侵蚀量居全国首位；湖北约为33%；江西为21%；湖南为20%；江苏为15%，长年受洪水之害的安徽高达37%。从长江水系支流看，嘉陵江流域水土流失面占土地总面积57.8%；岷江、汉江及其上游干流区域，水土流失面积都在40%以上；洞庭湖和鄱阳湖水系为20%左右；乌江为19%；太湖水系为12%。这表明，长江上游、中游及干流流域水土流失最为严重，泥沙逐渐在长江和沿岸湖泊堆积，人为地扩大了长江中下游地区的洪涝灾害。据宜昌水文资料统计，50年代平均输沙量为5.20亿吨，60年代为5.49亿吨，70年代为4.69亿吨，80年代增长为6.34亿吨。为何长江荆江段成为险段？据中科院南京地理与湖泊研究所对长江的初步计算，泥沙淤积最严重的荆江段，全长410公里，每年淤积泥沙量1.64亿吨，平均每公里淤积40万吨，由于河床淤积抬高，致使荆江洪水水位大大高于两岸，形成今日长江中下游的险段。

分洪区无法分洪，迫使长江持续高水位。由于**荆江分洪区居住着51万人，洪湖分洪区居住着100万人，洞庭湖分洪区也居住着几十万人，**本应分洪600亿立方米水，但因分洪将造成大量公共与个人财产损失，中央决定不分洪，只在少数地区分洪了100多亿立方米水。而1995年长江发大水，曾在荆江段三次分洪，分洪1023万亿立方米，减轻了长江中、下游洪水威胁的压力。**这也是今年长江持续两个月超高警戒水位浸泡的主要原因之一。**

---

① 新华社北京1998年8月20日电。

五、减灾：人类面对自然灾害最好的选择

1. 治水与治国

中国是一个自然灾害频繁、影响巨大的国家，特别是水患始终是中华民族生存与发展的心腹之患。这就是为什么历史上有“治国先治水，治水即治国”之说的原因。江泽民同志1998年8月14日在湖北视察长江抗洪抢险工作时的讲话，“**兴修水利是安民兴邦的大事，必须切实抓紧抓好。洪涝灾害历来是威胁人民生命财产安全的心腹之患**，必须引起全党的高度重视。这些年来，严重的洪涝灾害连续发生，每次都需要投入大量的人力、物力、财力，也给国家和人民的财产造成了严重损失。我国防洪排涝的能力还不高，必须进一步采取有效措施加大水利建设的力度，提高防范洪涝灾害的能力。汛期过后，这项工作要立即组织实施。”①**长江以及松嫩流域大洪水给我们最深刻的教训就是，治水是治县、治省乃至治国的重要内容之一，而治水根本宗旨在于防患于未然。**

2. 减灾目标

减灾的目的是要提高减轻自然灾害损失的能力。这一能力的提高不仅有赖于人类不断提高的经济发展水平和科技发展水平，而且还有赖于人类发展和自然界之间的和谐协调关系。

减灾是事先防预性措施，属于治本措施；救灾是事后补救性措施，属于紧急性措施。减灾不仅包括工程性减灾措施，也包括建立灾害损失社会援助和社会保险制度。从国际通行的做法看，政府只负责当灾害出现时处理紧急援助的费用，而灾后的经济损失应由各类社会保险机构经核定予以赔偿。

3. 减灾的三种作用

一是增产作用，即减灾意味着增加GDP。从灾害损失的负效应分析看，90年前期每年因灾害造成的损失在1000亿元左右，占当年GDP3%~4%，占新增GDP的10%~40%；通过减灾措施，可以大大减少经济损失，这等于增加了GDP。其次，每年因灾害造成的粮食损失量已占粮

① 新华社北京8月15日电。

食总产量的5%，减少灾害就意味着增加粮食总产量。因此，无论是从减灾效益还是从减灾潜力看，减灾都意味着增产。从这个意义上看，减产是一种特殊的“投入”，它带来一种特殊的“产出”，即以减少因灾害的经济损失所形成的正效益。

二是持续发展作用，即减灾有助于实现经济持续增长，有效地利用资源、保护环境，增加持续发展的能力。在当代，自然灾害不仅是一种自然现象，而且还是一种产生外部不经济性的经济现象。生态环境脆弱、水土流失、湖泊缩小、植被破坏，强化了自然灾害对人类发展的严重影响。减灾最重要的任务就是保护资源，保持生态平衡，增加人类可资利用的环境资产。

三是稳定作用，即减灾有利于保持经济稳定、政治稳定和社会稳定。中国经济发展存在周期性波动，而其中农业波动和粮食产量的波动会对整个经济周期产生重要影响。决定农业产业波动和粮食产出波动的三大因素是：农作物播种面积的增减，受灾面积和减灾面积以及农产品价格波动。通过减灾，即使不能够减少受灾面积，但是可以减少成灾面积，有助于减少农业产业波动和粮食产量波动。此外，减灾也有利于减少作为“外部冲击”和“干扰因素”的自然灾害对正常的经济秩序和社会稳定的影响。

总之，减灾是人类对待自然灾害冲击最主要的应战方式和策略选择，也是投入效益最高的事业。随着科学技术的发展，特别是信息通信技术、空间卫星技术、天气预报技术、建筑堤坝技术和防震技术、保持水土流失技术等的发展，都使我们比以往任何时候都有条件使得减灾能够发挥更高的效益。

六、减灾措施

为此建议采取如下减灾措施：

——在长江等流域建立永久性的坚固堤坝，修建若干水利枢纽工程，拦截和控制特大洪水，同时建设配套性防洪设施。防洪大坝就是长江两岸人民的生命线，**若要根治长江洪水灾害，特别是荆江、洞庭湖的灾害，要修建能够抵御百年一遇的特大洪水的水利设施。**

——防止水土流失是根治长江水患的根本措施。[1]严禁长江上游砍伐森林[2]，**林业部门的主要职能应转向植树造林、绿化荒山、恢复植被、增加覆盖度，改善生态环境**。由于长江上游地区温暖温润的气候条件，有利于植被的恢复，只要不破坏灌木和草本，植被覆盖率在一年之后可达到30% ~60%，2~3年之后可达到80% ~90%。因此，坚决防止人为砍伐森林和破坏植被有立竿见影之效果。这不同于黄河上游黄土高坡、上陵沟壑区的气候、雨量和水土流失的情况。

严禁在长江流域沿岸大于20度以上的山坡垦荒，已经开垦的一律退垦种草种树。水土流失是陆地生态破坏，但并不是水土流失都是灾害型的，按照国际规定，每年每平方公里土壤侵蚀模数超过一万吨，或者每年冲蚀表土2厘米时，才算是灾害性水土流失。根据长年观察，长江水域山地坡度，大于20度就会发生灾害性的水土流失。

——在重灾区、泄洪区适当分散人口，可采取行政措施和经济鼓励办法大量迁出人口，向非泄洪区或城市郊区迁移人口。[3]

——坚决采取有力措施综合治理大江、大河、大湖，提高沿岸各地区各城市的防洪标准；实行行政首长负责制，大幅度增加各级政府水利防洪建设资金投入；大灾之后，以工代赈，组织农民和下岗职工从事各种水利和洪涝设施建设。

与世界其他国家相比，我国大江、大河、大湖的防洪标准都比较低，只能几十年一遇[4]，抗洪能力极其低下，这些地区又是人口最密集、物产最丰富、经济比较发达、属于能源与重工业基地的地区，一旦遭洪水

---

① 1998年8月23日，全国政协主席李瑞环在湖南省视察灾情时指出，近年来长江水患频繁，给人民生命财产造成重大损失。根治大江、大湖是全国人民的迫切心愿，必须痛定思痛，抓住当前时机，研究根治长江、洞庭湖、鄱阳湖的办法，为子孙后代造福。新华社1998年8月23日湖南电。

② 四川省省长宋宝瑞宣布，从9月1日起，四川省西南部463万公顷的川西林区将严禁砍伐天然林，并关闭所有木材市场，在全国率先实施天然林资源保护工程。国务院新闻办公室赵启正1998年8月25日宣布中国政府已决定，凡是在长江流域砍伐了森林改造成农田的，将要恢复为森林，凡是长江流域的湖泊边缘填土成农田的，也要恢复为湖泊。新华社1998年8月25日北京电。

③ 水利部专家李纪生介绍，由于荆江分洪区没有启用，导致长江水位持继升高的原因之一。尽管目前长江洪峰分洪标准，为了保护分洪区内人民的财产安全，不得不加高加固堤防。《中国经济时报》，1998年8月21日。

④ 例如松花江堤防70%的堤段不足20年一遇。新华社北京1998年8月19日电。

袭击，损失惨重①，由于防洪标准低下，不得不年年防洪救灾，投入大量的人力物力，"劳民伤财"，是袭用了长期以来"水来土挡"的老办法，既不效率又不安全。今后中央政府和省级政府主要负责大江、大河和大湖的综合整治，地方政府负责管辖区域内的防洪水利设施，严格执行水利法和水土保持法，同时，加强非工程措施建设，包括如调整洪泛区经济发展目标，加强洪泛区土地管理，制定超标准洪水时的紧急措施预案，建立防洪保险基金等非工程性措施来减轻洪涝灾害损失。非工程性措施减灾将是我们今后减灾措施的重点之一。

——建立旨在社会补偿的救灾保险制度，城乡居民住宅和主要贵重财产实行强制性财产保险，应当充分发挥社会保险的经济补偿器作用和社会稳定器作用，使各类保险机构真正发挥社会保险机制。

社会保险是旨在利用全社会的力量分摊各种风险，并利用保险的自我发展和积累，分摊相当部分的不可预料的风险损失，从这个意义上来看，社会保险既是促进社会稳定的稳定器，也是旨在利用社会补偿灾害损失的补偿器，灾害保险是减灾最重要的对策之一，已为世界各国所普遍采用。

大灾之后谁来补偿经济损失？我们认为政府仅应解决因自然灾害引起的灾民的吃、穿、住、医等基本经济救济开支。作为国家为了应付特大自然灾害，应当提高自然灾害救济资金，并增加国家财政预算储备金。②各级地方政府财政支出也应增加救灾资金。

社会保险赔偿款应是补偿企业、社团和个人财产损失重要的资金来源。尽管这次长江流域企业和个人资产损失达到上千亿元，但是所获得的保险赔偿额仅有 20 亿元。湖南长沙市 7 月初因水灾引起直接经济损失近 70 亿元，而保险财产损失仅支付了 1000 万元。③湖南省因洪水袭击造成的直接损失近 600 亿，但是由中保财产公司兑现或预付保险赔款仅有 8669 万元。④

1996 年企业财产承保额为 29893 亿元，估计不足各类企业固定资产

① 例如这次东北地区大洪水，截止 8 月 16 日大庆油田关井 527 口，被淹油田 1200 多口；吉林油田有 1842 口油水井不能正常生产，其中 329 口油井停产；(《人民日报》1998 年 8 月 20 日）辽河油田 4 个采油厂和 565 口油井被迫关井停产。新华社北京 1998 年 8 月 19 日电。

② 最近财政部决定增拨 20 亿元救灾款。

③ 《中国经济时报》，1998 年 8 月 21 日。

④ 《中国商报》，1998 年 8 月 28 日。

总值的一半，家庭财产承保额为4418亿元，仅占当年城乡居民储蓄额总数（38520.8亿元）的11%，当年企业财产保险赔款为48.1亿元，家庭财产保险赔款为7.6亿元。这表明，企业与公民尚缺乏保险意识。实际上保险也是一种储蓄，既可以使居民储蓄保值、增值，又可以防范灾害风险。**但是我们有“保险机构”，却无“保险机制”**。一旦遭遇洪水冲击，财产损失，保险赔偿无法发挥“社会稳定器”作用和“经济补偿器”作用。

当个人住宅私有化之后，应在城市和乡村一律实行强制性家庭财产保险制度，政府财政支出不对个人资产因灾害损失做出补偿。

——抗灾救灾已成为和平时期军队、武警的重要职能之一[①]，这同时也是军队、武警代表国家向社会提供的公共服务，尽管这种公共服务对全社会是免费的，但是政府应从救灾费用支出中足额向军队和武警部队予以补偿，实报实销。

——鼓励企业以实物或库存捐赠灾区和灾民，同时政府以采购或记账方式定购灾民基本生活所需食品、药品、衣物、其他用品、建房材料，以便达到既刺激内需、又能够援助广大灾民的双重目标。

① 截止1998年8月24日，为了抗洪抢险已经出动官兵433万人次，车辆23.68万台次，舟艇3.57万艘次，飞机和直升机1289架次，部队抢救和转移419.5万人，解放军和武警部队在长江沿线的兵力是17.8万人。在黑龙江的嫩江、松花江，投入兵力也达9.8万人，共投入27.6万名军人。

附录

90年代以来我国自然灾害及经济损失情况简介

1990年我国气象条件正常偏好，自然灾害较轻，但部分地区的洪水、台风、干旱等灾害仍很严重。受灾较重的有福建、湖南、浙江、江苏及四川、山东、广东、陕西、湖北省区的部分地区。从全国范围看，除台风灾害外，其他灾害均轻于一般年份。全国农作物受灾面积3800万公顷，成灾1700万公顷，绝收333万公顷；受灾人口2.9亿，成灾1.8亿，因灾死亡7338人，伤6万余人；倒塌房屋247万间，损坏593万间；直接经济损失616亿元人民币。

1991年，是一个大灾年。多灾并发，灾期长，灾害发生地域集中，经济损失比建国以来任何一年都重。灾害中水灾危害最大，江淮流域的洪涝灾害是百年罕见的；旱灾重于常年，对农作物的播种和生长影响程度深。台风、风雹、地震灾害时有发生。受灾最生的是安徽、江苏省，其次是湖北、河南、湖南、四川、山西、陕西以及黑龙江、吉林、贵州、浙江、广东等省区。全国农作物受灾5547万公顷，成灾2781万公顷，绝收565万公顷；4亿人受影响，转移安置1300万人，死亡7300人；倒塌房屋581万间，损坏1122万间，直接经济损失1215亿元人民币。

1992年，属中等灾害年度。水灾偏轻，台风略多于常年，旱灾南北并发，范围广、程度深，农作物受灾面积比常年偏大。受灾较重的是山东、江西、福建、浙江、四川、湖南、陕西等省。全年全国有2.4亿人遭受财产、收入方面的损失；5133万公顷农作物受灾，其中减产30%以上（成灾）的2533万公顷，减产80%以上（绝收）的433万公顷；倒塌房屋196万间，损坏700余万间；因灾死亡5741人，伤近10万人，300万人遭洪水围困。各类直接经济损失854亿元人民币。

1993年的自然灾害，从对农业生产的影响看，属中等偏轻灾年，从灾害造成的损失看，属中等偏重灾年。灾害的特点：种类多，其中沙尘暴是几十年没有过的；旱灾轻，水灾重；风雹灾、冷冻灾波及面广，危

害大；广东连遭6次台风袭击。全国农作物受灾面积6867万公顷，其中减产30%以上的2267万公顷，减产80%以上的近546.7万公顷；倒塌房屋271万间，损坏933万间，死亡6000余人，伤1万余人，300余万人遭洪水围困，被迫转移；部分地区的生命线工程、工矿企业、公共设施遭到不同程度的破坏。各类直接经济损失993亿元人民币。

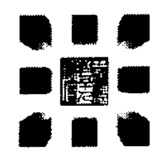
1994年属重灾年。灾害的特点：一是受灾范围广。受灾面积、成灾面积分别比常年高约18%和48%；二是南北两端洪涝，中部地区干旱，南方的广西、广东、湖南、江西、福建等省（区）和北方的辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古等区水灾，洪涝造成的直接经济损失大大超过了大水灾的1991年；农作物受灾1660万公顷；死亡5000余人；倒塌房屋近400万间，直接经济损失1700亿元人民币。江苏、安徽、河南省的旱情持续时间长，程度深，是近年罕见的。三是台风危害严重。本年在我们大陆登陆的台风有12次，是常年的2倍，所造成的损失是往年的数倍，其中8月21日在浙江温州瑞安登陆的台风危害最重。其他风雹灾，属一般偏轻年份；地震发生较频繁；4级以上地震17次，破坏较重的是9月16日台湾海峡发生的7.3级地震、12月30日四川沐川发生的5.7级地震和12月21日广西北部湾发生的6.1级地震。

全国农作物受灾面积5500万公顷，其中减产30%以上的3133万公顷，减产80%以上的653万公顷；倒塌房屋512万间；因灾死亡8549人，1000余万人遭洪水围困及被迫转移。直接经济损失1976亿元人民币。[①]

附表6.1　全国因灾损失情况（1949～1994）

年份	受灾人口（万人）	成灾人口（间）	倒塌房屋（间）	损坏房屋（间）	死亡人数（人）	伤人（人）	死亡牲畜（头）
1949		4555	2066940		8109		26762
1950		3384	1391740		22985		3562
1951		6068	693934		9828		4824
1952		2760	283073		4433		5163
1953		3435	3593590		2943		1406
1954		6223	10242151		15551		257632
1955		3622	1213394		4497		4956

① 引自国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949～1995）》，中国统计出版社，1995年，第402～407页。



续表

年份	受灾人口（万人）	成灾人口（间）	倒塌房屋（间）	损坏房屋（间）	死亡人数（人）	伤人（人）	死亡牲畜（头）
1956		7434	8084143		10679		23757
1957		6015	4441012		4114		619588
1958		1144	779264		5054		76649
1959		8043	857726		6721		138732
1960		9231	2554836		6247		29322
1961		16326	7481805		7710		54494
1962		8462	4356368		6602		15768
1963		14858	22119346		10131		31590
1964		7330	7086194		6722		52654
1965		7121	375812		2115		1585
1966		4935	715405		2722		3936
1967		3329	30013		835		722
…	…	…	…	…	…	…	…
1978		21739	730752	387288	4965		2262605
1979		19542	1520636	458685	6962		1443504
1980		24192	1372410	415846	6821		725581
1981	26701	18339	2615218	377568	7422	29853	1709389
1982		22901	3203031	481187	7935		1985735
1983	22439	14052	3453700	627790	10952	62562	1144900
1984	20894	11163	2747300	453480	6927	25976	369200
1985	26396	21749	2247820	593666	4286	13079	3128590
1986	29928	21808	2097300	711700	5410	40710	790200
1987	23527	16794	1802000	777900	5459	25383	1005000
1988	36269	23540	2589000	881500	7306	70279	2492000
1989	34569	24239	1944600	677240	5952	78639	4503100
1990	29348	18631	2473500	1981100	7338	61809	1659531
1991	41941	28883	5818100	11227000	7315	123002	979372
1992	37174	24954	1965600	7168000	5741	99565	1714614
1993	37541	20929	2716400	9331500	6125	107041	1508366
1994	43799	25398	5120600	18208200	8549	201061	2831914

注：国家统计局、民政部编：《中国灾情报告（1949～1995）》，中国统计出版社，1995 年，第 315 页。

中国绿色发展和绿色改革[①]

我的基本看法和基本结论就是，我们要花几代人的时间持续建设绿色中国，而建设绿色中国，就需要绿色发展，就需要绿色改革。为什么会提出这样的问题呢？

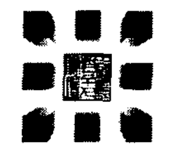
温家宝总理在谈到中国的基本国情和所面对的发展挑战时指出，中国面对两大矛盾，一是不发达的经济同人们日益增长的物质文化需求的矛盾，解决这个矛盾要靠发展；二是经济社会发展与人口资源、环境压力越来越大的矛盾，解决这个矛盾需要靠科学发展。我想这个表述是非常准确的。

事实上，我们人与自然之间的差距是越拉越大。我们现在是历史上人口最多，人们的经济社会活动规模最大，但却以历史上最空前脆弱的生态环境来承载，这就引起了矛盾，即自然与人类之间的矛盾迅速加大，就是存在所谓的“生态赤字”。

在“十五”即将结束，“十一五”规划即将开始的时候，我们要回顾一下，在过去五年的“十五”时期，我国政府所提出的可持续发展目标到底执行得如何，我们来做一个事后评价，我称之为“第三方学者评价”。通过这个评价分析一下中国的发展模式是什么样的模式，到底是黑色发展模式还是绿色发展模式，如果是黑色发展模式，我们就需要从黑色发展模式转向绿色发展模式，进而建设绿色中国。

党中央在十多年前就提出了经济增长模式的转变，为什么在“九五”期间取得了重大进展，而在“十五”时期却出现了逆转？党的十六届五中全会提出的“十一五”规划到底有哪些发展目标？哪些发展目标容易实现？哪些发展目标最难实现？我们怎么理解这些发展目标？如果使“十一五”的有关资源环境的目标具体化需要采取哪些措施？中国如何从黑色发展模式转向绿色发展模式，从黑色改革转向绿色改革？占人类人口五分之一的中国的成功标志是什么？对人类的发展具有什么样重

① 此文系作者2005年11月在一次研讨会上的发言。



大的意义？我们想对这些问题进行简单的介绍和分析。

一、经济增长方式的转变出现逆转

首先，我们对“十五”时期实现可持续发展目标做一个事后评估。在“十五”计划中，我国提出的发展的目标有：人口自然增长率控制在千分之九以内，2005 年全国总人口控制在 13.3 亿人以内；生态恶化趋势得到遏制，森林覆盖率提高到 18.2%，城乡建成区绿色覆盖率提高到 35%；城乡环境质量改善，主要污染物排放总量比 2000 年减少 10%；特别是资源节约和保护取得明显进展。我们对此做一个所谓的事后评估，或者叫做目标一致性评估。从中我们首先看到能源增长率，就是能源生产及其消费增长率大大超过 GDP 增长率，因而出现了一个逆转，就是单位 GDP 能耗有所上升。

我们可以看到，从 1978 年到 2001 年，单位 GDP 能耗是持续性下降的，平均每年下降 4% 以上，非常可观。然而，从 2001 年以后却在上升，特别是到 2004 年。与此同时，我们也看到能源的结构发生变化，原来 1978 年是以煤炭为主持续下降，到了 2001 年已经从 70% 下降到 65.3%，而后又持续上升。我们看到 2000 年全国总能耗是 13 亿吨标准煤，但是到 2004 年提高到 19.7 亿吨标准煤。从 GDP 的角度来看，GDP 肯定是做大了，但是从污染的角度来看，从能耗的角度来看，显然出现了增长模式的逆转。

我们再看看其他的指标，我们人口发展目标是实现了，控制在 13.3 亿以内，森林覆盖率已经提前实现国家发展目标，城市建城区绿色覆盖率如期实现，新增加的自然保护区接近或者超过原定的目标。最主要的是污染物排放的绝对值在增加，这是由于能源的消费大幅度增长，特别是煤炭的消费陡然上升。在 2000 年全国的煤炭生产量是 10 亿吨，2004 年已经达到 19.5 亿吨，2005 年突破 20 亿吨，这既是好消息又是坏消息，所谓好消息是我们的 GDP 确实大了，坏消息是污染物的排放量大幅度上升，因此造成局部地区环境状况恶化，特别是区域酸雨污染没有得到有效的控制。

为什么会出现这样的局面呢？很显然是因为中国经济增长模式的转变出现了曲折。中国经济改革以来逐步摆脱了前苏联的增长模式，也就是以重化工业为主，能耗高、污染排放大的模式，尤其是十年前提出

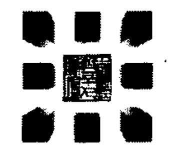
"九五"计划的时候就明显提出了转变增长方式，应当说符合中国国情。我们也的确发现"九五"时期，中国通过大规模的结构调整，增长方式在转变，经济增长率平均8.1%，但是能耗或者说煤炭的消耗是负增长的，出现一个可喜的局面。

然而，进入"十五"时期，特别是2002年以后，新一轮投资过热，我们发现这个模式开始转变，由此出现了单位GDP能耗越来越高，污染物排放越来越大，重新转向了计划经济模式，就是低质量、低效益、低就业，也是高能耗、污染排放激增的增长模式。显然，"十一五"的基本任务就是要重新审视我们过去的增长模式，继续推动增长方式的转变。

如果中国经济增长模式出现问题的话，不仅会对中国产生影响，也会对全球产生"负外部性"。根据世界银行数据库绿色GDP账户所计算的中美两国自然资产损失所占全世界的比重，我们知道，在20世纪70年代末期的时候，由于美国是世界经济上最大的国家，又是能源消耗最大的国家，因此它占全世界的自然资源损失是最大的，大体相当于世界的五分之一，而后它占世界的比重在持续下降，现在大体下降到十分之一左右。而中国还没有成为世界最大的经济体，中国的自然经济损失却在迅速上升，从7%~8%迅速上升，在90年代高达35%而后有所下降。

很显然，中国不是不要崛起，而是需要什么样的崛起，是黑色崛起还是绿色崛起？如果是黑色崛起对人类就是灾难，如果是绿色崛起对人类就是福音，因此我们转变经济增长方式已经不仅仅是中国人民的需求，乃至是世界60多亿人民的需求。

我们看看，中国过去在取得巨大经济发展的背后付出了多大的资源的成本、环境的成本、生态的成本。根据英国石油公司（BP）《2005年世界能源统计》的数据，我们比较世界大国的数据，这里包括正在崛起的中国、印度和发达国家美国、欧洲、日本以及现在的俄罗斯。从1994年到2004年十年间，假定全球各类资源消耗为百分之百的话，我们可以看到，中国的消耗量非常大，中国能源消耗占全球新增量30%，其中占全球煤炭新增消耗量59%，占全球石油新增量的28%，最重要的是钢的消耗，占全球新增消耗量将近一半以上。这些数据告诉我们，如果中国不转变增长方式，不仅中国资源环境承受不了，全世界也无法承受一个黑色崛起的中国。这个表明我们必须要转变增长方式，必须从黑色模式转变为绿色模式。



从排放污染的数据来看，根据世界银行数据库的计算，中国二氧化碳占世界总排放量 12%，相当于美国的一半，美国是从 30% 多逐渐下降，我们是从原来的 6% ~7% 逐渐或者说迅速上升。再看有机废水，中国人口占世界人口 21%，而排放的有机废水已经达到了世界总量的 28.6%，大大高于美国、印度等国家。大家知道，有机废水排放最大的受害人群是中国 13 亿人口，尽管它有外部性，可以通过海洋、河道使周边国家受害，但是最大的受害者是我们中国人自己。

二、要从黑色发展向绿色发展转变

很显然，"十一五" 规划正是针对目前中国出现的经济增长方式的逆转，正是针对这种黑色发展模式难以为继，提出了六条方针，其中一条重要方针，也是整个方针的核心，就是必须加快转变经济增长方式。我国土地、淡水、能源、矿产品和环境状况对经济发展已构成严重制约，要把节约资源作为基本国策，这是第一次提出来的。这要求发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济与人口、资源、环境协调发展。

这个观念是 1991 年 3 月中国科学院国情研究小组首次提出来的。当时提出要根据中国的基本国情，建立资源节约型的国民经济体系，而后借鉴了西方思想，进一步提出建立环境友好型社会。当时还没有估计到今天我们消耗这么大的资源，现在比我们原来估计的人口与资源的矛盾、经济发展与环境的矛盾更趋尖锐化。

"十一五" 规划一共提出了七大目标，这七大目标根据国家发改委的基本思路可以分为三类。第一类是政府责任，是约束性目标，就是政府必须要实现；第二类叫预测目标或者预期目标，这是根据市场规律提出的；第三类叫指导性目标或者是导向性目标，是需要市场和政府共同发挥作用实现的。在这七大目标中只有两个目标到目前为止是定量的，第一，到 2010 年人均 GDP 翻一番；第二，单位 GDP 能耗要下降 20%。这是中央首次提出一个十分明确的社会和经济发展的约束性目标。根据分析，这七大目标中最容易实现的是第一目标，最不容易实现的或者最具有挑战的是第二个目标，这不仅包括能耗目标，还包括生态环境恶化的趋势要基本遏制，耕地减少过多的状况要有所控制。

根据中央发展的方针和发展目标，我们向国家有关部门提出"十一

五”资源环境发展目标的基本构想和建议，把它界定为约束性目标，就是政府的责任目标，这最重要的是向全社会提供公共产品、公共服务。资源环境是一个非常强的公共产品性质的服务，包括单位能耗的下降，能源总量的增长，包括石油进口依存度等相关指标，一共是12个约束性目标，一个预测性目标。大体是想提出来：如何在未来的发展过程中朝着建设资源节约型社会、环境友好型社会方向上努力？如何实现上述国家目标乃至“十一五”规划资源环境目标呢？我们需要绿色发展和绿色改革，也就是需要从黑色发展向绿色发展转变，从黑色改革向绿色改革转变。

什么是绿色发展模式，根据中央“十一五”规划的建议，我们概括为四个要点：第一，建设循环经济社会；第二，建立资源节约型社会；第三，建立环境友好型社会；第四，建立生态保护社会。

要从黑色产业转向绿色产业。黑色产业到绿色产业对中国具有紧迫性，因为从20世纪80年代后末期中国就成为世界最大的农业生产国和消费国，到90年代末期和21世纪初期中国已经成为世界工业产品产量最大的国家，除了电力、汽车等少数产品之外，我们在主要的70多种工业产品产量方面基本上都居世界首位。我们现在不是不需要发展工业，而是需要发展哪一种的工业，很显然，这需要从黑色农业产业向绿色农业产业转型，需大力调整产业结构，积极发展各种形式的服务业、劳动密集型产业以及环境友好型产业。

要建立绿色标准。这个绿色标准既包含环保标准，使得可以持续增长，还包括健康标准，使人类自身可以持续增长，这要求尽快建立与资源节约型和环保型社会相一致的绿色生产、节能、食品、药品等各类绿色标准，实行强制性推行，让社会实现这个过程。要继续实行大扫除政策，就是结构调整政策，继续关闭一批工艺技术落后、能耗物耗高、污染严重的各类小企业，压缩、淘汰落后的生产能力，优化产业结构，采用各种手段鼓励企业采用清洁生产技术，积极鼓励外资企业和私人企业向环境治理、生态建设投资，等于增加这些企业的建设自然资本。

要从黑色资源向绿色资源转变。中国已经成为世界最大的能源生产国、消费国和进口国之一了，在这样的情况下，我们就要发展绿色能源，充分利用两种能源、两种技术、两种市场，大幅度增加能源特别是清洁能源的进口、节能技术和环保技术的进口，实行零关税，大力发展水电，

消减煤炭的需求量和使用量，进口和输入天然气，采用液化天然气，大幅度提高天然气使用率和普及率。

要从黑色城市向绿色城市转变。从2000年到2005年年底，中国城市新增人口增长将近1亿，这是全世界最大规模的城市化进程。我们不是不需要发展城市，而是需要发展什么样的城市，我们需要发展绿色城市。

三、加快绿色发展需要绿色改革

绿色改革的基本思路就是，从激励过高消耗、过度消费、过高排放的制度转向激励循环经济、节约资源、减少污染、投资生态、建设生态的制度，也就是从黑色改革向绿色改革转变。

这需要利用市场机制提出综合的环境与经济的政策，包括资源价格政策。比起世界市场价格水平，我们的资源价格还是偏低的，要使用价格机制促进资源节约和环境保护。

要使政府和社会建立合作关系和互动机制，共同为环保发挥作用，这需要社会制度的创新安排，包括发展NGO、社区组织，让公众参与。

要通过制度建设、制度创新来形成一种有效的技术创新，使更多的新技术考虑到环境，包括设计本身和循环经济等等。

要从黑色税收转向绿色税收。我们现在的税收量达到2万亿~3万亿人民币，这是我们调整整个经济活动主体的重要杠杆，如何进一步通过税收杠杆刺激绿色产业的发展，建立节地、节水、节材、节能源、节约运输力的产业，在产品的层次刺激绿色产品的发展，包括“顾客友好型产品”、“资源节约友好型产品”、“环境保护友好型产品”以及“健康友好型产品”。

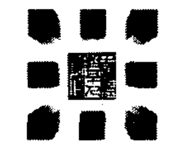
要鼓励公平消费、绿色消费、可持续发展的消费、合理的消费，倡导绿色食品、药品、家电、家居、汽车、建筑和社区。对绿色生产和消费要实行减免税，再生资源回收利用、清洁生活、绿色生产、环保产业要实行减免税，绿色消费商品实行减免税，引入零增值税政策来鼓励可再生清洁新能源，包括太阳能、潮汐能、风能、生物能等等，这叫“胡萝卜政策”。我们还需要“大棒政策”，就是对黑色污染生产增收燃油税、燃煤电厂的污染排放税、煤炭消费污染排放税以及进一步提高对三费排污费的征收水平。

要从黑色财政转向绿色财政。我们2005年的财政收入可以超过3万亿，我们的财政支出大大超过3万亿，如何使用好这部分公共财政？我们需要从黑色财政向绿色财政转型，需要解决公众财政对生态环境保护缺位的问题，要促进它到位，用公共财政来购买全国性生态公共产品，对大江、大河、大湖、大海进行环保治理。这是全国性公共产品，需要国家财政特别是中央财政来买单。

我们现在最稀缺的资本是生态资本，需要用公共财政购买生态资本进行生态建设，包括天然林保护、退耕还林、退牧还林、风沙源治理、水土流失治理、湿地保护、荒漠化治理等等，这就需要我们用钱购买所谓生态资产。这些生态资产还应当包括进一步扩大自然保护区，划分重要的生态功能区，海岸生态区，保护生态多样性。

这次"十一五"一个最大的突破和创新就是对中国国土进行区域功能的划分。将来考核生态保护地区和禁止开发地区，不是衡量它的GDP，而是衡量它主要生态指标或者生态资本增长指标。这样可以引导各级政府根据不同地区生态环境条件不断对生态环境进行投资，增加这些地区的自然资本或者自然资产。

最后一点很重要，就是要从黑色贸易转向绿色贸易。从国内角度来看，这些年我们持续百分之十几的社会商品零售额高增长；从国际角度来看，我们已经是世界第三大贸易国，2005年贸易总量将突破1.4万亿美元，2010年，中国的总贸易量有可能会达到2.8万亿美元。这些都表明，我们要积极扩大国内需求，充分地利用国外需求，使我们发展成一个最大的绿色贸易国家。这要求我们的能源价格尽快向国际市场价格趋同，按照国际市场价格交易，这也会提高我们的能源效率，支持国内企业绿色产品研发，积极推行符合国际标准的绿色产品认证，大力发展符合国际标准的、具有国际市场竞争能力的农产品及其加工品出口，鼓励高技术产品出口。对进口绿色产品、能源、环保、节能设备实行零关税制度。2006年年底，中国加入WTO后的过渡期将结束，我们要进一步降低关税，要对有利于绿色贸易的产品和服务降低关税，包括将取消非关税贸易壁垒，对国内外开放我们的环保市场，积极吸引跨国公司进入能源环保产业，充分利用国外成熟技术，同时鼓励国内企业与跨国公司结成多种形式的战略结盟。中国是世界上一个大国，将发挥越来越重要的作用，我们将主动、积极参与国际环境事务，将在环保节能等方面发



挥单边、多边的作用。

中国的成功就是世界的成功，中国的失败也是世界的失败，绿色发展是中国必走之路，中国不是不要发展，而是要科学发展。什么是科学发展？就是要建设绿色中国，走绿色发展之路。中国的发展要取得成功就要从黑色发展模式向绿色发展模式转变，从黑色改革向绿色改革转变。中国绿色发展的成功是世界的福音，也为发展中国家提供经验、提供参考价值，中国的崛起已经成为世界性的历史潮流。我们希望中国的崛起是自主发展的崛起，是自我约束的崛起，当我们崛起的时候还要照顾到左邻右舍，还要考虑到世界资源环境的约束，中国的崛起一定是绿色的崛起。

中国如何应对全球气候变暖挑战[①]

一、怎样评价 IPCC 报告

我对联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC，Intergovernmental Panel on Climate Change）第四份气候变化评估报告第三部分《气候变化2007：减缓气候变化》报告的内容给予充分的肯定。这是政府间气候变化专门委员会组织全球科学家进行了 6 年多的全面评估报告，他们都是世界上最优秀的科学家，通过合作研究给出的科学结论，给出令人感到强烈的信息，是人类对气候变暖及其影响的新信息、新知识和新建议。

我并不是全球气候变暖方面的专家，但是我对气候变暖趋势及其对人类社会经济发展的影响这一议题比较关注。在 1989 年我们所写的《生态赤字：未来中华民族生存的最大危机》的国情报告，就曾将气候变暖作为中国生态环境危机的全球背景和全球挑战之一，它可能会直接影响中国的农业生产，通过海平面上升又影响沿海城市的发展。[②] 当时气候变暖的科学研究结果还有很大争议，经济学家基本上是不讨论它对经济发展的影响，可以说，那是人类对气候变暖及其影响是“知之不多，知之不深”。

显然，这次 IPCC 报告比以往对这一问题的认识丰富多了，最重要的是引起国际组织、各国政府、社会公众等更为广泛的关注和强烈的反映。的确 IPCC 报告中提出的基本事实和重要结论需要引起我们给予高度的关注，对此我作几点评论。

第一，逐步认识全球气候变暖及其影响是典型的全球性公共知识，是人类可持续发展的科学基础。IPCC 报告再次确认，全球气候确实已经

---

① 本文原为作者对日本 NHK 记者（2007 年 5 月 11 日）和《呼声》杂志记者（7 月 23 日）关于“全球气候变暖”专题的采访文稿，后发表于《国情报告》2007 年第 29 期（2007 年 8 月 3 日）。

② 胡鞍钢、王毅、牛文元：《生态赤字：未来中华民族生存的最大危机 - 中国生态环境状况分析》，1989 年 8 月，载中国科学报编：《国情与决策》，北京，北京出版社，1990 年。

发生了变化，第一个标志是气候变暖。20世纪是过去1000年最暖的一个世纪，其中过去的12年中有11年是1850年以来最暖的；全球气候变暖90%是由人类活动排放的大量温室气体（这包括碳氧化物气体、甲烷、氮氧化物气体等）引起的，而在2001年IPCC报告认为，人类活动的影响占66%。1906～2005年期间全球平均温度上升了0.74℃（在0.56～0.92℃之间）。2005年全球大气中的CO_2浓度到达了379ppm（parts per million），是工业革命之前浓度（280ppm）的1.4倍。甲烷浓度是工业革命之前的2.5倍，氮氧化物气体浓度是1.2倍。全球气候变化的第二个标志是海平面上升。由于海洋吸收了大约80%以上的大气系统增加的热量，导致海水受热膨胀，极地冰川融化加入海水，引起海平面上升。从卫星观察的数据显示，从1993～2003年期间，海平面平均每年上升3.1mm（正负0.7mm）。第三个特征是陆上冰川和雪山在缩小。[①]

显然，这是与过去150～250年全球性特别是西方国家的工业化是直接相关的，是全球工业化的副产品，我称之为西方发达国家的"历史旧账"，也是西方发达国家的"事后诸葛亮"，直到21世纪初才认识到他们对全球气候变暖的严重危害。对此，西方发达国家要承担主要责任，也是"历史旧账"的主要支付者。当然，我们也承认，中国作为新兴的工业化国家，开始欠下了"当今新账"，是负有一定的责任，也要支付一定的成本。

第二，全球气候变暖对人类的可持续发展是一个前所未有的挑战。 正如IPCC报告指出："气候变化将影响到全球人类的基本生活元素——水的获得，粮食生产，健康和环境。"世界各国从来没有像今日对气候变暖问题感受如此之大，受害如此之深，成为人类共同的发展挑战。气候变暖是一个全球性现象，对不同的国家和地区会有不同的影响，即使是同一个影响对不同发展阶段的国家和地区会有不同的受害程度。

全球气候变暖对中国的可持续发展是一个前所未有的挑战。中国的基本国情是，人口众多，地域辽阔，自然条件多元性，生态环境基础脆弱，深受各种自然灾害影响。根据IPCC报告提供的证据，气候变暖使喜

① The Undeniable Case for Global Warming, Scientific American, August 2007.

马拉雅山冰川面积变小[①]，中国将有2.5亿人口受到不同程度的影响，特别是完全依靠冰川提供淡水的居民。在中国，“中、高纬度地区低水平升温可以通过延长农作物生长期或者开拓新的耕地，改善其生长条件，更进一步的升温则将带来持续的不利影响……，比如更频繁地达到灾害性温度极限以及水资源紧缺的加剧。”世界上许多主要城市，包括上海，都因海平面上升而处于洪水的威胁中。尽管在中国这样幅员辽阔的国家，不同地区的气候千差万别，但全国地面空气的平均温度在20世纪还是上升了0.5到0.8℃，而中国北部和西藏高原的气温上升情况又比中国南部更加明显。[②] 报告中说，“气温上升将导致中国的温带北移，干旱地区也随之向北扩张。像上海这样的城市将面临更频繁和更严重的热浪袭击，这将给迅速增加的城市人口带来巨大的不适。”这说明，**中国作为世界人口最多的地域辽阔的国家是全球气候变暖的最大受害者。**[③]

如果我们将日本和中国的自然条件作一比较，日本37.8万平方公里的国土面积几乎年平均降水量在1000mm以上，绝大多数在1500mm以上，而中国只有长江流域及以南在1000mm以上，华北和东北在400~800mm之间，西北内陆在100~200mm之间，塔里木、吐鲁番、柴达木三大盆地小于25mm。[④] 在温度同样上升的情况下，中国比日本受害程度更大更广。从我们自身的利益和可持续发展的目标出发，**中国是愿意在应对全球气候变暖的世界行动中采取更加积极的政治态度和更加主动的实际行动**。事实上，如果没有中国的参与和行动，发达国家的行动也是不能成功的。

第三，应对全球气候变暖是典型的全球性公共产品，从积极的角度看又是人类寻求可持续发展的一个前所未有的机遇。全球无论是发达国

① 根据中国科学院寒区旱区环境与工程研究所观测，世界十大代表性冰川之一天山乌鲁木齐河源一号冰川东、西两支正分别以每年三点五米和五点九米的速度快速萎缩；在45年间减少面积达13.8%。中国新闻社，2007年7月26日兰州电。

② 根据西藏自治区气象局气候中心《全球变暖情景下的西藏气候》研究分析表明：根据西藏自治区气象局研究，西藏平均升温是全国平均水平的7.5倍。西藏地区年平均气温大约以每10年0.3℃的速率上升，明显高于全国和全球的增长率，目前，中国气温增长速度在每100年0.4℃。新华社2007年7月23日。

③ 《中国应对气候变化国家方案》(2007年5月30日)将气候变化对我国的影响概括为，我国气象灾害频发，其灾域之广、灾种之多、灾情之重、受灾人口之众，在世界上都是少见的。气候变化对我国影响体现在农业、森林和其他生态系统等领域。

④ 国家统计局编：《中国统计摘要(2007)》，第4页。

家，还是发展中国家，在许多全球性发展问题上长期对立或对抗，但是在应对全球气候变暖这个挑战方面，有可能是南北第一次合作起来应对人类的共同挑战，形成全球共识，共同遏制气候变暖。对中国而言，气候变暖问题同样既是挑战更是机会。我们作为世界最大的发展中国家，并不认为在这个问题上与发达国家的利益是冲突的，恰恰认为是利益相关的，不是零和博弈，你赢我输，而是非零和博弈，互利共盈。对此中国政府是积极主动的，是发展中国家中第一个及时作出了气候变暖的国别评估报告，提出了与 IPCC 基本一致的目标、做法和政策。IPCC 报告提出，各国只要拿出平均 GDP 的 0.12% 就可以从 2015 年起遏制全球变暖趋势。从这一点上看，我认为，中国有这种的能力，而且可以用大大高于这个比例的资金投入到应对全球气候变暖的行动之中。

第四，应当正确地看待和处理全球气候变暖的历史欠账与历史责任。气候变化是由大气层中温室气候的不断聚集而引起的。排放的温室气体长期滞留在大气层中。最常见的温室气体二氧化碳会在大气层中滞留了一个世纪。因此，一个国家对气候变化的负面或副外部性“贡献”，不仅反映它现在的排放量（流量），也反映它在许多年中累积的排放量（存量）。根据 IPCC 报告估计，从 1850 年开始，北美和欧洲的能源生产排放占了全球二氧化碳排放的 70%，其中美国占 30%，而发展中国家只占不到 1/4，中国只制造了 7%。为此发达国家特别是美国应当承担历史责任。根据世界资源研究所估计，1950～2002 年因使用化石燃料和水泥生产，全球 CO_2 累计排放量为 7800 亿吨，来自发达国家为 6000 亿吨，占世界总量比重的 76.9%，美国为 2120 亿吨，占 27.2%，发展中国家为 1800 亿吨，占 23.1%，中国为 720 亿吨，占 9.2%。IPCC 报告同时也认为，未来大部分排放量将来自发展中国家，这些国家的人口和 GDP 快速增长，并且在能源密集型产业中所占的比重也在增加。据估算，发展中国家累积的排放量在 2065 年左右将与发达国家的排放量持平。

总之，无论对全球还是对中国而言，全球气候变暖，可以描述为两个“前所未有”：一是“前所未有”的发展挑战；二是“前所未有”的发展机遇。**我们需要的是前所未有的合作而不是对抗，需要的是来共同应对共同的挑战，创造共同的发展机会。人类总是要发展，也会遇到各种挑战，还要应对这些挑战，更要把挑战转化为机遇。**这就是人类发展的历史，也是人类发展的未来。

二、中国是否需要承担减排 CO_2 的义务

中国是在全球化条件下快速发展的，既促进了世界经济和贸易增长，也必然会影响到全球发展的进程。我们愈来愈意识到，中国要扮演更加积极的角色，发挥更大的正面作用，处理好全球性发展问题。

中国政府是重视全球气候变化问题，先后于1998年签署，2002年批准了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。但是作为发展中国家，中国没有像发达国家那样承担减排的责任。《联合国气候变化框架公约》有两条核心原则：共同但有区别的责任原则；促进所有国家，特别是发展中国家持续发展的义务。根据这些原则，发展中国家为了谋求自身合理的发展，适度增排温室气体是必然的，也是合理的。减排义务应遵循分担原则，对发达国家和发展中国家有区别政策。发展中国家需要同发达国家进行广泛的合作，通过技术转让和资金合作，来达到减排的目的。

我对欧盟和日本承诺和实施减排温室气体的做法表示赞赏，如日本准备到2012年要削减6%，但美国作为世界经济最发达、科技最先进、能源消耗最多、温室气体排放最大国家的却没有承担最重要的责任。虽然中国已经加入协定，但尚未对减排义务作出承诺，是与其所处的发展阶段和技术能力是有关的。这如同1950或1960年欧洲和美国未进行温室气体减排和日本在1960年未减排一样。中国不是发达国家，仍是世界上最大的发展中国家，只是工业化的后来者，因此目前还不能像发达国家那样可以完全履行减排义务。这有两大制约因素，中国目前是世界煤炭消耗最大的国家，也是世界水稻生产量最大的国家，这两个“最大”的格局在短期还难以改变。我认为，在相当长一段时间内，期望中国削减温室气体，还做不到。因为做不到，所以我们无法作出承诺，特别是不能像发达国家那样的承诺。即使是日本也没有能够削减温室气体，2005年还比1990年的排放水平增加了7.8%。[①]

做不到并不意味着中国不想去做，实际上，中国一直在努力去做。[②]这里我有必要介绍一些中国制定节能减排政策的背景。早在《京都协定》之前中国政府就把减排列为国家发展重要目标，1996年中国制定“九五”计划（指1996~2000年）时，就提出了节能率平均每年为5%，

① 日本环境省编：《环境、循环型社会白皮书2007年版》，第24页。

② 中国国家发展与改革委员会主任马凯讲，中国不承担量化减排指标，但是不等于我们不承担应尽的国际义务和责任。

削减主要污染物排放量（也包括温室气体排放量）的目标。这是发展中国家第一个提出节能减排目标的国家。由于“九五”时期，大规模结构调整，再加上亚洲金融危机的冲击，出人意料了实现了上述目标，实际节能率平均每年为6.1%，主要污染指标大幅度下降。因此在2001年制定“十五”规划（指2001～2005年）时，又列出了这样的目标，节能和减少主要污染排放10%以上。但是出乎人们意料的是，污染排放的绝对数没有下降反而增加了。如何对这一现象作出解释呢？我个人认为，一是反映了中国经济增长模式的转变并不是轻而一举的，而是相当繁重的，不是一帆风顺的，而是十分曲折的。我们也看到，西方国家工业产出占世界总量的比重不断下降，而中国、印度等发展中国家的比例持续上升，这在短期内也难以改变。

2005年10月，我们对中国十五计划做后评估时，大多数经济和社会指标都超额完成或提前完成，但是节能、减排两项指标没有达到目标。这一次在制定《国家“十一五”规划纲要》时，关于减排目标的讨论是十分有争议的，一个是像前一个五年计划那样继续减少10%，还是减少5%，最初的方案是减少5%。后来是温家宝总理主动提出来，我们在十五期间没有实现这个目标，我们要在“十一五”期间实现，尽管任务艰巨，难度极大，但节能、减排的目标不变，并把它作为政府的最重要的约束性指标，这两个目标既不能改变，而且必须坚定不移的执行，作为政府最重要的目标。

我作为国家“十一五”规划专家委员会成员之一，我们在政治上强有力地支持温总理的决策和做法，这表明中国政府有强烈的政治意愿解决这样的问题。尽管中国在京都议定书下没有承诺具体的减限排温室气体指标，但是中国减排的努力和目标可能比相当多的发达国家大得多。《国家“十一五”规划纲要》明确提出了这样的减排量的承诺，一是到2010年确定单位GDP能耗下降20%的目标，这相当于减少了12亿吨的二氧化碳排放量；二是确定主要污染物（包括二氧化碳）排放量下降10%的目标。

当然，是否能够实现这个目标，还不能保证。我想，中国有三句名言：一是“实事求是”，中国实现什么样的减排目标，什么时间能够实现阶段性的减排目标，要“实事求是”。EU的做法实际上是对历史“欠债”的一种补偿，与EU相比，中国没有那么多的历史“欠债”，只是现实排放的“新账”。EU“还债”的过程经历了200年，其产业结构和发展水平决定了其有能力弥补历史“欠债”。中国处于工业化的发展过程

中，已经开始注意到应对全球气候变暖的问题，但需要一个适应的过程，来逐步提高自身的减排能力，履行减排责任。

二是“言必信、行必果”，只要我们作出了承诺，就要坚决兑现，只要我们作出了决定，就采取果断的措施。

三是“坏事变好事”，“挑战变机遇”，“压力变动力”，目前中国是世界第二大能源生产国和消费国，又是世界第二大 CO_2 排放国，我们会面临来自国际上的压力，但并不一定是坏事，这可能是好事，因为压力会变为动力，在外部压力的作用下可以促进中国转变能源增长和消费模式，转变经济发展模式。

从中国角度看，我们提出了中期发展目标，对未来的设想，到2020年单位能耗进一步下降，主要污染物下降10到20%，22个目标中，资源环境目标占了4个，单位GDP能耗下降一半，主要污染物下降15%～20%。这与京都议定书、欧盟和日本的目标相比，幅度更大。

三、中国面临的新挑战

中国政府充分认识到气候变化对中国发展带来的挑战。在刚刚公布的《中国应对气候变化国家方案》（2007年5月30日）将气候变化概括为七大挑战。[①] 对此，我再做一些说明。

---

① 一是发展模式。随着经济发展，能源消费和二氧化碳排放量必然要持续增长，减缓温室气体排放将使我国面临开创新型的、可持续发展模式的挑战。

二是能源结构。目前，我国是世界上少数几个以煤为主要燃料的国家。与石油、天然气燃料相比，单位热量燃煤的二氧化碳排放量分别高出约36%和61%。

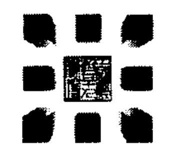
三是能源技术自主创新。我国能源生产和利用技术落后是能源利用效率较低和温室气体排放强度较高的一个主要原因。

四是森林资源保护和发展。随着工业化、城镇化进程的加快，保护林地、湿地的任务加重，压力加大。

五是农业。我国是世界上农业气象灾害多发地区，人均耕地资源少、农业经济不发达、适应能力非常有限。如何在气候变化的情况下合理调整农业生产布局和结构，改善农业生产条件，确保农业生产持续稳定发展，对我国农业领域提高气候变化适应能力和抵御气候灾害能力提出了长期的挑战。

六是水资源开发和保护。如何在气候变化的情况下，加强水资源管理，优化水资源配置；加强水利基础设施建设；全面推进节水型社会建设，保障人民群众的生活用水，确保经济社会的正常运行；切实保护好河流生态系统，对我国水资源开发和保护领域提高气候变化适应能力提出了长期的挑战。

七是未来我国沿海由于海平面上升引起的海岸侵蚀、海水入侵、土壤盐渍化、河口海水倒灌等问题，对沿海地区应对气候变化提出了挑战。



中国是世界第二能源生产和消费大国。根据英国石油公司（BP）提供的最新全球数据，中国初级能源消费量占世界总量比重由1980年的6.28%提高到2005年的14.75%（见表6.9）。

表6.9　四大经济体初级能源消费占世界比重（1965～2005）

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
美国	34.28	32.91	29.29	27.35	24.65	24.22	24.74	24.90	22.17
中国	4.72	4.65	5.85	6.28	7.44	8.43	10.70	10.41	14.75
欧盟25国	24.95	24.58	23.05	22.18	20.98	19.19	18.27	17.82	16.28
前苏联	16.19	15.48	17.29	17.36	18.35	17.54	11.60	10.14	9.63

资料来源：BP Statistical Review 2006，http：//www. bp. com/productlanding. do? categoryId = 91& contentId = 7017990

中国是世界第二发电生产和消费大国。根据BP提供的数据，中国初级能源消费量占世界总量比重由1990年的5.23%提高到2005年的13.61%（见表6.10）。到2010年中国有可能超过欧盟25个国家的消费总量。

表6.10　四大经济体发电量占世界比重（1990～2005）

	1990	1995	2000	2005
美国	26.84	26.49	25.91	23.31
中国	5.23	7.58	8.89	13.61
前苏联	14.54	9.75	8.25	7.66
欧盟25国	20.76	19.84	18.97	17.56

资料来源：BP Statistical Review 2006，http：//www. bp. com/productlanding. do? categoryId = 91& contentId = 7017990

中国煤炭探明储量居世界第三位，占世界总量比重的12.6%，低于美国比重。由于中国煤炭生产和消费在能源总量比重分别为76.8%和69.3%，中国成为世界煤炭生产和消费第一大国，2006年分别占世界总量比重的39.4%和38.6%，大大高于中国总人口比重（为20.3%），这种高度密集生产和消费煤炭，就形成了碳排放密集型的能源发展模式。中国煤炭消费量超过全部OECD国家总和（为37.9%）（见表6.11），这意味着中国煤炭燃烧出来的CO_2超过了OECD国家总和；中国相当于

日本的9.0倍[①]，这也意味着中国煤炭燃烧出来的CO_2至少是日本的9倍。

斯特恩报告说，**煤的碳密集程度比其他化石燃料要高得多，单位能源燃煤释放的二氧化碳是天然气燃烧释放的二氧化碳的近两倍**（原油燃烧释放的二氧化碳量介于煤炭和天然气之间）。**中国已经是世界上最大的煤炭生产国，它的煤炭消费从2000年到2020年有可能翻番。**

我们也看到六大经济体煤炭消费量占世界总量比重到达82%以上，在过去10年（至1996～2006年期间）只有欧盟的比重下降最多，中国的比重提高最多（见表6.11）。

表6.11　六大经济体煤炭消费量占世界总量比重（%，1996～2006）

	1996年	2000年	2006年
中国	31.0	29.3	38.6
美国	22.5	24.1	18.4
欧盟25国	14.1	12.8	9.9
印度	6.6	7.2	7.7
日本	3.7	4.2	3.9
俄罗斯	4.9	4.5	3.6
合计	83.1	82.1	82.1

资料来源，BP，世界能源统计，2007年。

中国的发电量结构是以煤炭为主，高达78%，是世界大国中比例最高，同时采用脱硫装置比例是最低的。发电业成为中国主要污染来源之一。

据世界资源研究所估计，2004年美国温室气体排放量接近72亿吨，中国为56亿吨，其中超过50亿吨是CO_2。根据国家统计局的数据，2004年中国CO_2排放量为48.9亿吨。根据我们对全国31个省市区煤炭消费量数据计算的CO_2排放量合计为54.8亿吨，不包括其他类型的排放量，比国家统计局的数据高出12.0%。最近几年来中国CO_2排放量大幅度增长，超过了11%。但是在“九五”时期是负增长（见表6.12）。

① BP：《世界能源统计2007》。

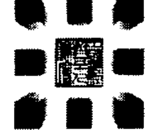


表 6.12　　中国二氧化碳排放量（万吨，1990~2004）

年份	各地合计	国家统计局统计	世行统计
1990	261174.6	275776	239890
1991		289589	251920
1992		303020	264290
1993		317705	278630
1994		337527	295810
1995	368569.1	358810	319760
1996	380464.8	380579	333960
1997	370678.6	362271	328840
1998	369268.7	337410	310690
1999	351678.2	324430	281020
2000	352318.6	315796	276740
2001	373566.8	323029	300210
2002	411716	356523	350740
2003	471522.7	423711	
2004	547880.2	489020	
年平均增长率（%）			
1990~1995	7.13	5.41	5.92
1995~2000	-0.90	-2.52	-2.85
2000~2004	11.67	11.55	
1990~2004	5.43	4.18	3.22

注：各地合计系根据煤炭消费量计算。

从全国各地区来看，CO_2 排放量增长率是不同的；一个地区在不同时期也是不同的（见表 6.13）。如果将中国 31 个地区 CO_2 排放量增长率放在世界 200 多个国家中比较，前 20 可能都在中国。我们知道，在日本工业或制作业主要集中在三大都市圈（东京、大阪和名古屋），而中国几乎（除了西藏之外）都在大力发展工业特别是重工业。可能世界上，没有一个大国像中国这样“处处大搞工业，全国遍地排放”。

表 6.13 各地区二氧化碳排放增长率（1990～2004）

	1990－1995	1995－2000	2000－2004	1990－2004
北京	5.26	3.37	5.53	4.66
天津	3.83	1.69	7.25	4.02
河北	5.60	2.01	12.41	6.18
山西	12.31	－4.41	13.75	6.41
内蒙古	1.68	6.16	21.03	8.53
辽宁	6.44	2.04	5.17	4.49
吉林	2.27	－2.42	10.44	2.80
黑龙江	1.39	0.67	4.93	2.13
上海	7.58	4.25	7.73	6.42
江苏	7.79	1.45	12.10	6.67
浙江	18.63	7.58	12.81	12.93
安徽	8.46	3.11	5.35	5.64
福建	8.05	9.53	11.45	9.54
江西	6.83	0.79	10.77	5.72
山东	4.92	－1.35	24.37	7.75
河南	2.06			
湖北	10.34	2.15	9.71	7.17
湖南			15.67	
广东	13.01	5.73	10.18	9.55
广西	11.97	3.05	14.11	9.29
海南	15.13	10.35	13.52	12.94
重庆	2.50	4.91	5.89	4.32
四川			16.04	
贵州	8.05	4.73	8.65	7.02
云南	4.46	4.92	12.24	6.79
陕西	7.98	－2.93	15.52	5.97
甘肃	5.77	2.14	7.31	4.89
青海	0.83	5.98	13.60	6.20
宁夏	0.54	8.30	20.78	8.80
新疆	8.02	3.27	10.38	6.96
全国	5.63	－0.28	10.83	4.91

此外，中国成为世界最大的水泥生产国和消费国，2005 年达到 10.64 亿吨，相当于2000 年美国产量的 12 倍，而 1980 年为 1.2 倍（见

表 6.14)。水泥业也成为中国最大的污染排放来源。

表 6.14　　四大经济体水泥产量国际比较(1980~2005)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
美国	0.68	0.70	0.71	0.77	0.88	
俄罗斯		0.79	0.83	0.36	0.32	
西欧	0.97	0.77	0.85	0.78	0.74	
合计		2.27	2.39	1.91	1.94	
中国	0.80	1.46	2.10	4.76	5.97	10.64

资料来源:United Nations Statistical Year Books 47th (2003), CD-ROM。

中国已经是世界第二大 CO_2 排放大国,占世界排放总量比重还在不断上升。中国 CO_2 排放量超过美国只是时间早晚的事,对全世界而言,是又一个污染排放超级大国。根据世界银行数据库计算,由 1980 年 CO_2 排放量占世界总量比重的 8.08% 上升至 2002 年的 14.40%,已经高于欧盟比重(为 10.39%),低于美国比重(为 23.96%)(见表 6.15)。卡斯帕·亨德森认为,这只计算了化石燃料燃烧的排放量,并没有计算其它温室气体的排放。它意味着中国当年的碳排放量至少接近 10 亿吨。[①] 根据日本能源经济研究所估计,2004 年中国二氧化碳排量占世界总排量的 18.1%,美国为 22.4%。不管哪一种估计,目前中国已经是世界第二大 CO_2 排放国,或早或晚会超过美国成为世界第一排放大国。

表 6.15　　四大经济体二氧化碳排放占世界比重(1960~2002)

	1960	1970	1980	1990	2002
中国	8.98	5.65	8.08	11.29	14.40
欧盟	13.05	15.12	14.28	11.52	10.39
美国	33.68	31.18	25.32	22.67	23.96
俄罗斯				9.26a	5.87

注:为 1992 年数据;
资料来源:World Bank, World Development Indicator 2006, CD-ROM。

斯特恩报告预测,在 2030 年之前,仅中国排放的温室气体就占增加的排放量的 1/3 还多。卡斯帕·亨德森,如果我们希望稳定住目前全球排

① 卡斯帕·亨德森在《气候变化政治时代的到来》,2006 年 11 月 20 日。

量70亿吨水平的话，假设当今的全球总排量平均分配给世界上的每一个人，拥有全球22%人口的中国将拥有15亿吨。目前，中国的能源消费每年增长近6%。如果其中10%的需求增长能够靠诸如风能和核能（可能因某些原因会有争议）这些所谓的零碳能源得到满足，中国的碳排放每年仍会增加5%以上。按照这种速度，从2003年起，中国只需要8年便会排放出15亿吨的碳。这意味着，到2011年，也就是4年多以后，中国就会超出其"公平"的全球分配量。种种情况表明，到2020年，中国每年将会向地球的大气层排放约20亿吨的碳。除非今后中国开发能通过实质性降低排放来实现，否则中国繁荣的基础和未来的潜能就会受到威胁。[①]

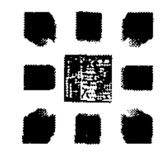
这是中国迅速发展给世界带来的最大的负外部性，也形成了对中国发展的最大外部压力和制约条件，中国必须改变以肮脏能源煤炭为主的能源技术路线，中国也必须改变黑色发展模式。

有发展的挑战，就需要对此作出反应和响应。最近国务院专门成立了节能减排领导小组，温家宝总理亲自担任组长，这表明，中国政府已经将节能减排作为最重要的发展任务，最优先的发展政策。

2006年，全国没有实现年初确定的节能降耗和污染减排的目标，加大了"十一五"后四年节能减排工作的难度。2007年的节能减排任务完成得不好，就会增加以后三年的工作压力。从一季度看，工业特别是高耗能高污染行业增长过快，占全国工业能耗和二氧化硫排放近70%的电力、钢铁、有色、建材、石油加工、化工等6大行业增长20.6%，同比加快6.6个百分点。同时，节能减排工作中存在认识不到位、责任不明确、措施不配套、政策不完善、投入不落实、协调不得力等问题。这种状况如果不及时扭转，今年节能减排难以取得明显进展，"十一五"规划目标也难以实现。

2007年"两会"期间，温家宝总理在政府工作报告中提出，今年要把节能降耗、保护环境和集约用地作为转变经济增长方式的突破口和重要抓手。6月初，中国政府发布了《中国应对气候变化国家方案》。科技部等部门发布了《中国应对气候变化科技专项行动》，为《中国应对气候变化国家方案》的实施提供科技支撑。国家气象局负责气候变化的监测、预测、影响评估和决策服务等。6月3日，国务院公布了《节能减

① 卡斯帕·亨德森在《气候变化政治时代的到来》，2006年11月20日。



排综合性工作方案》。6月12日，国务院成立了国家应对气候变化及节能减排工作领导小组，由温家宝总理任组长，曾培炎副总理、唐家璇国务委员担任副组长，中央各部委的主要领导担任成员。7月初温家宝总理重申，中国必须严肃面对气候变化问题，而且必须坚定不移地实现节约能源消耗和减少污染物排放的工作目标。全国人大已经修订或编制完成了节能法和循环经济法，即将开始审议。今年年底之前，节能法和循环经济法都有可能正式颁布。

近几年，我国经济快速增长，各项建设取得巨大成就，但也付出了很大的资源和环境代价，经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐，群众对环境污染问题反映强烈。这种状况与经济结构不合理、增长方式粗放直接相关。不加快调整结构、转变增长方式，资源支撑不住，环境容纳不下，社会承受不起，经济发展难以为继。在这个问题上，我们没有任何别的选择，只有坚持节约发展、清洁发展、安全发展，才是实现经济又好又快发展的正确道路。如果说，30年前中国把计划生育作为第一基本国策是明智之举，既有利于中国人口发展，也有利于世界人口发展。今日中国把节能减排作为第一基本国策更是明智之举，既有利于中国环境发展，也有利于世界环境发展。

四、中国减少碳排放的目标和措施

《中国应对气候变化国家方案》提出了中国应对气候变化的总体目标（见专栏6.1）。中国政府正在作出积极的努力：控制高耗能高污染行业过快增长，淘汰落后生产能力，实施节能减排重点工程，搞好重点企业节能减排，节能减排科技进步，发展循环经济，完善体制和政策体系，加大节能减排的投入，加强节能减排法制建设，强化节能减排监督管理。

根据国家制定“十一五”期间减排工作方案，到2010年全国CO_2排放量将比2005年减少9.5亿吨。主要指标是：加快火力发电的技术进步，优化火电结构，加快淘汰落后的小火电机组，适当发展以天然气、煤层气为燃料的小型分散电源，预计2010年可减少二氧化碳排放量约1.1亿吨。投运脱硫机组3.55亿千瓦。其中，新建燃煤电厂同步投运脱硫机组1.88亿千瓦；现有燃煤电厂投运脱硫机组1.67亿千瓦，形成削减二氧化硫能力590万吨。

专栏6.1 中国应对气候变化的总体目标

控制温室气体排放取得明显成效，适应气候变化的能力不断增强，气候变化相关的科技与研究水平取得新的进展，公众的气候变化意识得到较大提高，气候变化领域的机构和体制建设得到进一步加强。国家方案同时提出了到2010年的主要任务：一是通过实现单位国内生产总值能源消耗比2005年降低20%左右、可再生能源开发利用总量在一次能源供应结构中的比重提高到10%左右等目标，努力减缓二氧化碳排放。二是通过实现新增改良草地2400万公顷、治理退化、沙化和碱化草地5200万公顷等目标，不断增强适应气候变化的能力。

在保护生态基础上有序开发水电，促进能源结构向清洁低碳化方向发展的重要措施。预计到2010年，将因此减少二氧化碳排放量约5亿吨。

积极推进核电建设，逐步提高核电在一次能源供应总量中的比重，加快经济发达、电力负荷集中的沿海地区的核电建设，并提高核电产业的整体能力，预计2010年可减少二氧化碳排放量约0.5亿吨。

大力发展煤层气产业，推进生物质能源的发展，并积极扶持风能、太阳能、地热能、海洋能的开发和利用，预计2010年这三个方面的措施分别可减少二氧化碳排放量约2亿吨、0.3亿吨和0.6亿吨。

根据全国可再生能源开发利用中长期总量目标，到2020年，我国将提供大约1.5万亿元人民币（约2000亿美元）的资金支持，**使可再生能源占一次能源供应的比重从目前的7%[①]提高到**15%左右。根据该规划，1.5万亿元的巨额投资将达到如下效果：水电开发率达到70%左右，装机容量达到2.9亿千瓦，太阳能发电达200万千瓦、生物质能发电达到2000万千瓦，风电规模达到3000万千瓦。到2020年沼气年利用量达到240亿立方米，生物质液体燃料达到年替代石油1000万吨。到2040年提

① 2006年可再生能源相当于两亿吨标准煤的利用量，在我国一次能源消费总量中的比重为8%。

高到30%以上，到2050年提高到40%以上。

在农村，2003~2006年期间国家共安排55亿元国债资金，在4.8万个村建设了573万户沼气。按照《全国农村沼气工程建设规划（2006~2010年）》，**到2010年，全国将有4000万农户用上沼气，**每年可产生约154亿立方米的沼气，相当于替代2420万吨标准煤的能源消耗和1.4亿亩林地的年蓄积量。沼气农户使用沼渣、沼液可减少20%以上的农药和化肥施用量，每年为农户节约燃料费、电费、化肥和农药等直接支出约500元。

斯特恩报告称，中国在90年代快速推广包括冰箱、空调、灯具和其他家用电器在内的耗电标准。报告说，到2010年，中国将节能1万亿瓦，占中国居民用电的大约9%。这相当于减少11300吨二氧化碳的排放。

大力开展植树造林和加强生态建设和保护，可以有效地大量吸收CO_2，成为世界最大的间接减排温室气体的国家。到2010年，全国自然保护区面积达到国土总面积的16%左右，90%左右的典型森林生态系统类型和国家重点野生动植物得到有效保护；2200万公顷荒漠化土地得到有效治理；全国50%、约1800万公顷的自然湿地得到较为有效的保护。中国力争用30－50年的时间将全国森林年生长量提高一倍，达到10亿立方米，森林生态系统整体的碳汇功能再增加一倍。①

五、中国如何开展国际合作

全球气候变暖是人类的共同挑战，抑制和应对气候变暖是典型的全球性公共产品，需要进行全球治理。我们深深地感到，在经济全球化的今天，应对全球性的发展问题，仅靠一个国家的努力是远远不够的，我们还要通过广泛的国际合作，来共同解决世界性难题，这包括政治协商、科学研究合作、技术合作、市场合作、人力资源开发合作等。从这个角度讲，中国愿意也主动参加到对付气候变暖的全球治理之中。

中国与美国合作不仅对两国来说是十分有必要的，对世界来说也是更为必要的。中美既是世界上两个最大的能源消费国，也是世界上两个最大的温室气体排放国，几乎占世界总量比重的近2/5。中美在这方面

① 新华社北京2007年7月17日电。

有长期的合作，例如它是中美经济战略对话（SED）的四大议题之一（包括开放金融市场、人民币汇率、服务和知识产权、能源和环保）。在第二次中美战略经济对话前夕，中国国家主席胡锦涛和美国总统布什5月10日专门通电话，交换了对全球气候变化问题的看法。

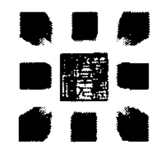
为了有效地减排温室气体，建立全球碳排放市场是个好办法。中国将积极参与全球碳排放市场。

中国的减排成本比较低，在减排方面有很多的潜力，从国际上看，框架公约规定每吨成本要超过30美元，根据中国学者的计算，中国的成本只需要15美元。中国的减排潜力很大，市场很大。

中国政府已经在“碳排放”交易领域已经展开了积极的实践。在2004年中国政府首次批准了4个项目的CDM申请；2005年有14个项目获得政府的批准；2006年有137个项目；而2007年到目前为止已有128个项目获得中国政府的批准。截止2007年4月初，我国共有383个CDM申请项目获得国家发改委的批准通过，其中大部分项目为新能源和可再生能源类项目，包括风电、水电、生物质能、天然气发电项目等。其中HFC23（氟利昂的副产品）分解项目所产生的减排额占这些项目减排总额90%以上。2006年7月份，南京天井洼垃圾填埋气项目成为我国第一个获得实际收益即CERs的CDM项目。截止今天为止，我国在EB（联合国CDM执行理事会）注册的69个项目中，有10个项目获得了实际收益——EB核准颁发的核证减排额（CERs），签发总量共计530万吨。2006年是中国CDM项目开展最有成效的一年。在这一年中，通过国家发改委批准的项目数量为237个，是2005年的23倍。

中国目前拥有的清洁发展机制项目比任何国家都多。到2012年，这些项目预计可生产出3.95亿吨的减排额度，其价值近30亿美元。这些项目包括扩大风力、水力、生物量能，提高能效，推广森林再造和改进型农业作业，获得填埋垃圾气和氢氟碳化物（工业废气）。风力项目比其他任何项目都多。

此外，在发达国家进而在发展中国家逐步建立“碳排放税”是另一个有效的办法，根据生产者和消费者排出的碳含量征收费用或税收，专门用于全球性科学研究、信息收集和发布、人才培养、洁净技术研发、植树造林等。



六、总结：中国需要大力发展低碳经济

中国作为世界上最大的发展中国家，又是世界经济增长最快的新兴工业化国家，她所面临的问题大大不同于20年或30年前，不是要不要搞工业化的问题，而是搞什么样的工业化问题？是照搬照抄西方的工业化模式，还是沿着我们传统的计划经济的工业化模式？这本质上是一个发展模式的理性选择问题。

我对中国生态环境与经济发展的关系和发展模式的研究也是有一个不断认识的过程。在1989年发表的国情报告《生存与发展》中就提出，中国不能走西方发达国家传统的生活高消费、资源高消耗、污染高排放（指人均排放量）现代化道路，要走“非传统”即不同于西方的生活适度消费、资源低消耗、污染低排放的新型现代化道路[①]；1991年3月我在《中国：资源与发展》中提出建立资源节约型国民经济体系[②]；1999年我到日本访问之后，进一步提出要建立环境友好型社会；2003年我提出用“绿猫”模式来取代“黑猫”模式，绿色发展是中国发展的必选之路。这也是我对中国国情与经济发展长期不断认识和研究的成果。

通过对《京都议定书》和各个方面对全球气候变暖问题的研究，使我更加感受到这条绿色发展道路的正外部性和正确性，既符合中国国情，也符合世界世情。根据世界自然保护基金会（WWF）报告，目前世界生物生产力供给量超载25%个地球的能力，如果全球人均生物生产力达到美国人均水平，则需要5.4个地球；如果达到欧盟国家的人均水平则需要2.7个地球；如果达到日本的人均水平则需要2.5个地球；但是如果达到中国的人均水平只需要0.9个地球。[③] 这表明，中国人均消耗生物生产力要进一步提高，就会加剧全球人与生态的不平衡性。**这也决定了中国既不能走“美国路”，也不能走“欧盟路”，只能走“中国路”，这条路就是可持续发展之路，绿色之路。**

中国已经在经济增长方面创造了经济奇迹，1978~2006年的28年时

① 中国科学院国情分析研究小组：《生存与发展》，胡鞍钢、王毅执笔，北京，科学出版社，1989年。

② 此文收录在胡鞍钢：《胡鞍钢集－中国走向21世纪的十大关系》，哈尔滨，黑龙江教育出版社，1995年。

③ WWF，2006，Living Planet Report 2006.

间 GDP 总量增长了 13.3 倍，年平均增长率为 9.7%。但是中国还需要在生态环境方面创造环保奇迹和绿色奇迹，才能成为真正的中国发展奇迹。中国作为世界上最大的发展中国家，它的成功就是世界的成功。例如，在中国长江上游因过度砍伐森林而频繁引发洪灾后，从 1998 年起禁止对天然森林进行砍伐，森林覆盖面积因此大幅度增加。据联合国粮农组织的统计，2000 年到 2005 年间，中国每年净增的森林面积居世界首位。中国增加的森林面积是过去五年全球森林砍伐面积的近一半。根据国家林业局局长贾治邦介绍，中国现有森林年均生长量达到 5 亿立方米，年吸收二氧化碳的数量在逐年增加。据国内专家初步估算，2004 年中国森林净吸收了约 5 亿吨二氧化碳当量，相当于同期全国温室气体排放总量的 8%。[①]

中国所面临的发展方向就是从高碳经济向低碳经济转变。这包括：

低碳能源：实行初级能源和发电生产消费碳排放信息披露制度

低碳产业：实行碳排放产品生产和消费说明书制度

低碳城市：低碳能源，提高燃气普及率，提高城市绿化率，提高废弃物处理率

低碳交通运输：公共交通，轻轨交通（LRT，Light Rail Transit），提高公交出行比率，严格规定私人汽车碳排放标准

低碳物流：提高利用物流比率，发展减排物流路线，提高物流效率

低碳企业：制定减排规划，公布减排信息，提倡企业减排的社会责任

低碳家居与建筑：节能家电，保温住宅，住宅区能源管理系统，碳排放信息

低碳技术：蓄电蓄热技术，取碳和储碳技术

低碳商品市场：低碳商品交易和出口

低碳服务市场：低碳旅游服务，低碳餐饮服务等

创造了一个既减少温室气体排放，又获得经济增长的机会

需要建立含有碳排放的国家或地区的国民经济账户或包含碳排放企业或法人单位的会计账户

开征排碳税，根据碳的排放量对生产者和消费者同时征税

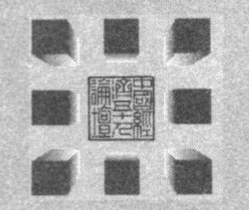
① 新华社北京 2007 年 7 月 17 日电。

定期公布全国和省级地区碳排放报告及分析，重点监测碳排放主要部门，实行碳排放信息公示制度

定期对全国和各地区减少碳排放作评价报告

定期发布国家减少碳排放目标、对策和措施报告

总之，中国是工业化的后来者，她既有机会避免其他国家的错误，又有机会创新本国的发展新模式。因此，我们要避免中国在环境保护方面的失败，从而避免世界的失败；我们要争取中国成功，从而争取世界在环境保护方面的成功。



总结　民生与发展

过去五年，中国的宏观经济发展势头良好，在各方面都上了大台阶；经济发展协调性显著改善，综合国力明显增强。

过去五年，中国在“四农”问题上取得突破性进展；民生状况得到显著改善。

总的来说，过去五年我们所取得的成就为中国2020年实现全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会奠定了新的坚实的历史基础。

China: People's Livelihood and Development

China:People's Livelihood and Development

宏观经济记录是历届政府最佳

以温家宝总理为首的第十届国务院于2003年3月第十届全国人民代表大会第一次会议选举就职上任，即将于2008年3月五年任期结束。[①]过去五年对中国来说既是成绩辉煌的五年，也是深刻影响世界的五年，还是很不平凡的五年。

过去五年中国正处在黄金发展期。经济迎来新一轮的高速增长，工业化、城镇化、信息化、国际化全面加速。中国已经成为世界经济增长、贸易增长最大的新的引擎，还成为世界宏观经济的重要“稳定器”，中国经济总量从世界第六位上升为第四位，贸易出口从第五位上升为第三位，已经是世界农产品产量和农业增加值第一大国，主要工业产品产量第一大国，工业增加值第三大国。中国崛起的巨大规模效应和巨大的外部性举世瞩目。

过去五年中国的发展步入矛盾凸显时期，改革开放以来高速增长长期积累的风险与矛盾开始释放，中国经历了SARS公共卫生危机，松花江水污染事故、无锡蓝藻等环境危机，最近还遭遇了历史罕见的雨雪冰冻灾害。

过去五年是我国建设有中国特色社会主义的关键时期。它是现代化建设第三步战略的开局阶段，是全面建设小康社会战略的开局阶段，也是科学发展观提出并开始付诸实施的时期，可以说这一时期是我国的战略机遇期，也是战略挑战期，这一时期发展的好坏将对中国的长远发展，乃至中国能否顺利崛起产生重大影响。

2003年3月本届国务院在上任伊始，就对面临的机遇与挑战有着清醒的认识，温家宝总理十届全国人大第一次会议记者招待会上，提出了本届国务院的工作目标、工作重点与工作思路。在随后的各年度政府工

---

① 此文系作者与鄢一龙合作，原名为《我国国民经济与社会发展（2002～2007年）——兼评第十届国务院》，发表于《国情报告》2008年专刊第2期（2008年3月1日）。

作报告中，又提出了具体的发展目标和定量发展指标。这也使得我们可以对本届国务院的施政纲领与主要政绩进行独立的事后评价。

总结五年中国发展成就，温家宝总理在《政府工作报告（征求意见稿）》谈道：国民经济平稳快速发展，经济效益不断提高，经济实力大幅提升；农村、企业、金融、财税、外经贸和行政管理体制等改革迈出重大步伐，开放型经济进入新阶段；就业、社会保障、教育、卫生、文化等社会事业加快发展，人民群众得到更多实惠（温家宝，2008）。[①] 我们认同这一评价，它是实事求是的，也是举世公认的。

如何认识和评价 2002～2007 年中国经济增长与社会发展？如何认识这一阶段的发展特征？如何对本届国务院的工作做出客观评价？本届国务院所提出的各项发展目标是否实现？这一时期的宏观经济状况如何？本届国务院的最大政绩是什么？最大收获是什么？有哪些发展经验？

本文主要利用目标一致性方法对过去五年（2002～2007 年）中国发展情况以及温家宝总理领导的本届国务院工作做一客观评价与事后评估。重点评估本届国务院提出的各项目标实现情况，并从国际横向比较，和历史纵向比较角度来评价这一时期的经济社会发展情况。本文评估对象主要是 2003～2007 年政府工作报告提出的发展目标（包括定量指标和定性指标），并将 2003～2007 年中央经济工作会议，以及国家“十五”计划纲要、国家“十一五”规划纲要提出的发展指标，作为补充。实施情况主要依据《中国统计年鉴》和《中国统计摘要》，世界银行的《世界发展指数》数据库，以及国家统计局刚发布的《2007 年国民经济与社会发展统计公报》，世界银行新发布的《2008 年全球经济展望》和《2008 年世界发展报告》提供的国内和国际统计数据计算。本文分为四部分：第一部分是宏观经济状况的评估，第二部分是对“四农”，即农业、农村、农民、农民工问题的评估，第三部分是对民生问题的评估，最后部分是对这一时期发展经验的总结。

需要说明的是，本报告有以下五个特点：首先它是独立的第三方评估，是独立选题，不接受任何人委托，独立开展研究，独立进行评估。其次它是基于目标一致性方法进行的专业化评估，评估的指标具有可观

---

① 据新华网北京 2008 年 2 月 8 日电。

测，可定量，可比较，可评估与有明确时限的特点。第三它是历史比较角度的评估，包括与以前历届国务院的比较。第四它也是国际比较角度的评估，包括与同期世界主要经济体及其他地区的比较。最后它是一种森林式的评估，而不是树木式的评估，是要把握发展的主流评估，而不是纠缠于支流的评估。

2002 年 ~2007 年间，中国宏观经济保持良好发展势头，根据目标一致法评估，绝大多数宏观经济预期目标得到实现，不论是从历史比较角度，还是从国际比较角度，这一时期既是历届政府①的最佳水平②，也是同期世界各大国宏观经济记录最好的国家。

一、宏观经济历届政府最佳，绝大多数预期目标实现

（一）对七大宏观经济目标的评估

温家宝总理上任伊始，就提出要将保持经济持续较快增长作为本届国务院的主要发展目标。③ 本届国务院提出的宏观经济预期目标可以归纳为七大目标：经济增长；创造就业；控制通胀；财政预算平衡；国际收支平衡；城乡居民收入增长；节能减排。④ 前五个是市场经济国家通常采用的宏观经济目标，其中就业目标不但包括控制失业指标，也包括体现中国转型期特点的两个发展指标（新增城镇就业数与转移农业劳动力数）；后两个是中国特色的宏观经济目标，即城乡居民收入增长率与节能减排，节能减排在 2006 年变成核心目标，也成为真正的约束性目标，不仅全国要实现，地方也要实现。以上七大目标均为定量指标，便于衡量、比较和评估。**本届国务院制定的宏观经济目标不仅具**

---

① 建国以来共计十一届政府，包括一届政务院与十届国务院，见附表 1。

② 中共中央政策研究室副主任郑新立认为："我国连续两位数的经济增长已经保持了五年，而且在这五年里，年度间经济增长率波动不超过一个百分点，这是新中国成立以来第一次连续五年保持两位数的经济增长，也是改革开放以来的最好局面。"载北京大学中国经济研究中心编：《展望中国经济 2008》，第 10 页，北京，中信出版社，2008 年。

③ 温家宝在 2003 年 3 月 18 日第十届全国人民代表大会第一次会议的记者招待会上表示，本届政府要"实现一个目标，这就是保持经济持续较快地增长，同时，不断改善人民的生活水平"。

④ 作者根据以下资料进行归纳：2003 ~2007 年国务院《政府工作报告》提出的年度主要预期目标，2002 ~2006 年中央经济工作会议中提出的年度主要宏观经济目标，以及《国家"十五"计划纲要》与《国家"十一五"规划纲要》制定的一些重要发展目标。

有国际比较性，也具有中国特色，表现出合理性、灵活性与适应性。从主要追求经济增长，转向追求发展模式的转变，首次提出了“又好又快”发展。[①]

通过事后评估，我们发现绝大部分目标得到很好的实现，绝大部分定量指标完成或超额完成。宏观经济七大目标中六大目标都很好地得到了实现。过去五年，经济保持平稳快速增长，年增长率达到10.6%，大大超出各年度预期目标。城镇登记失业率保持在低水平，城镇新增就业人数逐年增加，均很好地实现了预期目标。物价总体保持稳定，2003～2007年居民消费价格年均上涨2.63%，基本实现预期目标。[②]财政收入大幅度增长，赤字规模持续缩小，很好地实现了预期目标。国际贸易收支良好，对外贸易总额与外汇储备均大幅度增长，大幅度超额完成预期目标，贸易顺差额占GDP比重持续扩大，国际贸易不平衡的状况加剧。城乡收入快速增长，城镇居民年均增长9.7%，农村纯收入年均增长6.6%，均大大超过年均增长5%目标。**节能减排目标具有重大挑战性**[③]**，没能得到实现，但是能源消耗与主要污染排放也出现了拐点，开始下降，这为下一届政府奠定了基础。**2006年提出单位国内生产总值能耗下降1.23%，2007年进一步下降3.2%，这是近几年来首次能耗开始下降；2007年两类主要污染物（二氧化硫与化学需氧量）的排放量也开始双双下降，分别下降4.66%与3.14%。（见表1）

① 2006年12月召开的中央经济工作会议提出“必须深刻认识又好又快发展是全面落实科学发展观的本质要求”，2007年3月温家宝总理在《2007年政府工作报告》中提出：“更重要的是要引导各方面认真落实科学发展观，把工作重点放到优化结构、提高效益、节能降耗和污染减排上来，防止片面追求和盲目攀比增长速度，实现经济又好又快发展。”

② 除2007年居民消费价格上涨4.8%，没能实现控制在3%左右的预期目标，其他各年度都很好地实现了预期目标。

③ 欧盟已经承诺，到2020年用15年的时间使单位GDP能耗下降20%。中国提出的目标是到2010年，只用5年时间，单位GDP能耗就要下降20%。（参见查塔姆研究所（英国皇家国际事务研究所）：《气候变化－中国与欧洲能源与气候安全相互依存性》，第12页，2007年11月。）相比之下，中国在这么短的时间内实现这一目标难度相当大，但是反映了中国政府转变经济发展方式的政治决心与政治承诺。

表 1

第十届国务院主要预期目标实现情况(2003～2007)

目标	指标		2003	2004	2005	2006	2007	年均或累计
经济增长	GDP 增长速度(%)	预期目标	7	7	8	8	8	7.6
		实际完成	10	10.1	10.2	11.1	11.4	10.6
充分就业	城镇新增就业(万人)	预期目标	800a	900	900	900	900	[4400]
		实际完成	859	980	970	1184	1204	[5197]
	城镇登记失业率(%)	预期目标	4.5 b	<4.6	<4.6	<4.6	<4.6	
		实际完成	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2
	转移农业劳动力	预期目标	800a	800a	800a	900a	900a	[4200]
		实际完成						
防止通胀	居民消费价格(%)	预期目标	1 左右 b	<4	<4	<3	<3	
		实际完成	1.2	3.9	1.8	1.5	4.8	2.63
预算平衡	财政赤字占GDP 比重(%)	预期目标	积极财政	积极财政	稳健财政	稳健财政	稳健财政	
		实际完成	2.2	1.3	1.2	1		
国际收支	外贸进出口总额增长(%)	预期目标	7b	8b		15b		
		实际完成	37.1	35.7	23.1	23.8	23.5	28.5
	贸易顺差占 GDP 比重(%)	预期目标	基本平衡	基本平衡	基本平衡	基本平衡	不平衡改善	
		实际完成	1.6	1.7	4.5	6.7	8.2	

续表

目标	指标		2003	2004	2005	2006	2007	年均或累计
城乡居民收入增长	城镇居民人均可支配收入(%)	预期目标	5a	5a	5a	5a	5a	5
		实际完成	9	7.7	9.6	10.4	12.2	9.7
	农村人均纯收入增长(%)	预期目标	5a	5a	5a	5a	5a	5
		实际完成	4.3	6.8	6.2	7.4	9.5	6.6
节能减排	单位国内生产总值能耗下降(%)	约束目标				4%	4% a	[下降8%]
		实际完成				1.23%	3.27%	[下降4.4%]
	化学需氧量排放量减少(%)	约束目标	2% a	2% a	2% a	2% a	2% a	[减排10%]
		实际完成	2.5%	-0.5%	-5.6%	-1%	3.14%	[增排4.5%]
	二氧化硫排放量减少(%)	约束目标	2% a	2% a	2% a	2% a	2% a	[减排10%]
		实际完成	-12%	-4.4%	-13%	-1.6%	4.66%	[增排33%]

资料来源:预期目标数据:a. 依据《国家"十五"计划纲要》及《国家"十一五"规划纲要》的目标推算;b. 为2002~2007年中央经济工作会议提出的发展目标;其他为朱镕基:《政府工作报告》(2003),温家宝:《政府工作报告》(2004,2005,2006,2007)提出的发展目标。实际完成数据:国家统计局,《中国统计年鉴》(2006,2007)。2007年数据来源于国家统计局:《2007年国民经济与社会发展统计公报》,见国家统计局网站(www.stats.gov.cn)。注:[ ]为五年累计数。

(二) 中国经济增长仍保持高增长、无波动、低通胀

过去五年，不论是从历史比较，还是从国际比较来看经济增长都处于最佳时期。经济平稳快速增长，连续五年保持10%以上的增长率，年均增长率高达10.6%，是历届政府增长最快的时期之一。**从全球范围来看，这是20世纪60年代以来全世界所没有的最高的纪录。**①

这一时期也是建国以来我国宏观经济最稳定的时期，经济增长率的波动系数最小，最大值与最小值之间差距最小，**基本属于无波动经济增长时期**②(见附表2)。

从国际比较看，世界六大经济体中，中国表现最好，增长最快，增长最稳定，经济波动系数最小。2003～2007年间中国经济增长率为10.6%，波动系数为6.1%，是世界主要经济体中增长最快的国家，也是增长最稳定的国家之一。这一时期，世界经济也出现了平稳加快增长的趋势，2003～2007年世界经济增长率为3.6%，波动系数为14.4%，与1997～2002年相比，经济增长加快1.1个百分点，波动系数减少27.6个百分点。这也反映了中国本身平稳高速增长对世界经济起到了发动机与稳定器的双重作用（见表2）。

表2　　经济增长及波动系数国际比较（1997～2007）　　单位:%

年份	中国	欧盟	日本	美国	印度	俄罗斯	世界
1997～2002年							
均值	8.25	2.22	0.59	3.32	5.1	3.7	2.54
标准差	0.57	0.93	1.32	1.69	1.8	5.3	1.07
波动系数	6.9	42	223	51	35.3	141.2	42
2003～2007年							
均值	10.6	1.9	2.2	3.2	8.9	7.0	3.6
标准差	0.6	0.9	0.3	0.6	0.5	0.5	0.5
波动系数	5.8	46.2	14.2	18.6	5.5	6.5	14.4

中国数据系中国国家统计局统计年鉴与统计公报数据计算，其他根据World Bank：WDI（2006），Global Economic Prospects 2008数据计算。

国民经济运行总体处于合理的低通胀状态。经济高增长通常都伴随

① 引自佩里安德森在最新一期《新左派评论》的发表的一篇文章。

② 本文定义GDP增长率波动系数小于25%，认为属于宏观经济稳定或无波动。第六、八、九、十届国务院期间均属宏观经济稳定时期，其中第十届最小。

着高通胀，从1977年以来当中国进入经济起飞阶段，也先后出现了四次通胀高峰（见图1），从1997年以来中国先后处于通货紧缩和低通胀。2003～2007年通货膨胀率为2.63%，不论从历史比较与国际比较来看，都处于合理的通胀区间。与改革开放以来的另外两次经济快速增长时期相比，本届国务院第一次实现了经济增长率达到10%，而没有出现严重的通货膨胀。1983～1987年第六届国务院中国经济增长高达12%，但通货膨胀率也高达5.53%；1993～1997年第八届国务院中国经济增长高达11.4%，但这一时期出现了严重的通货膨胀，通货膨胀率达到了13.2%（见附表2）。从世界范围来看，中国的通胀水平处于合理的区间，2002～2005年世界通胀率为3.42%，中国仅为2.31%，低于美国、印度，大体与欧盟相当。

值的注意的是，2007年以来，受食品价格与国际原油价格上涨的影响，通货膨胀出现进一步加剧的倾向[①]，已经成为下届国务院宏观调控的主要目标。

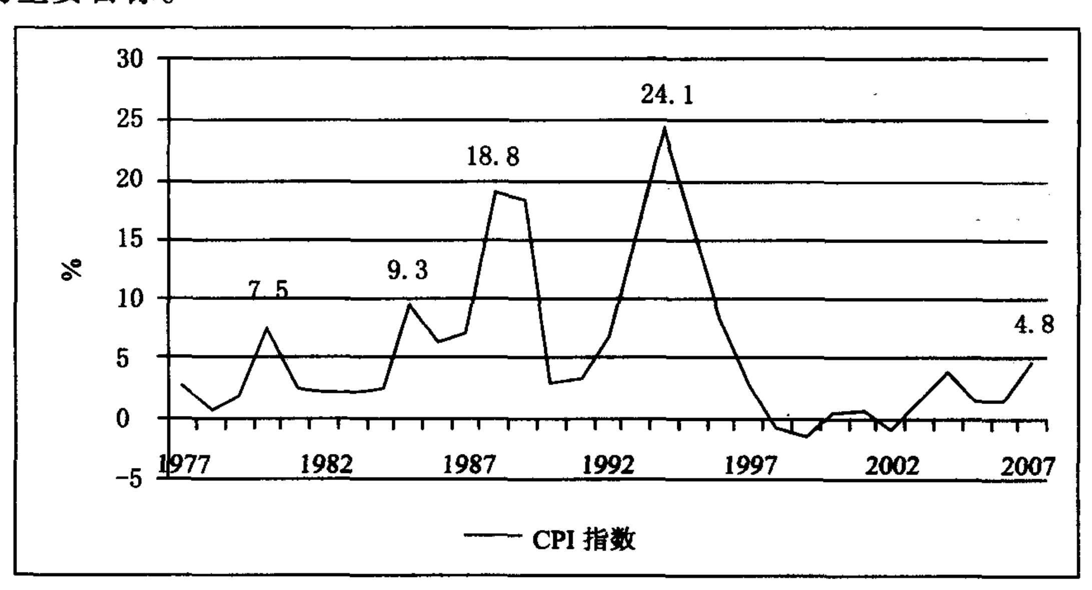


图1　中国通货膨胀率（1977～2007年）

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（2007年），北京，中国统计出版社。国家统计局，《2007年国民经济与社会发展统计公报》，载国家统计局网站。

① 根据国家统计局公布的月度统计数据，2007年12月份CPI达6.2%，2008年1月份受冰雪灾害影响，CPI更是高达7%，创下十年来月度CPI新高。这也引发了对新一轮通货膨胀的担忧，但2007年的CPI指数实际上远低于改革开放以来的四次通货膨胀峰值：7.5%（1980年），9.3%（1985年），18.8%（1988年），24.1%（1994年）。（见图1）这反映了随着中国中央政府宏观调控能力的增强，已经具备在经济扩张期控制通货膨胀的能力。

二、综合国力再上新台阶，在世界的地位迅速提升

（一）经济总量跃上新台阶

2002～2007年中国经济总量再上新台阶。2007年中国GDP达到246619亿元，按不变价格计算是2002年的1.65倍，相当于1978年的14.8倍。根据世界银行数据库，以汇率法计算，2002～2006年中国总国民收入（GNI）占世界的比重由4.2%提高到5.4%，排名由第六位上升到第四位，与排位第三的德国相对差距由1.4倍，缩小到1.1倍。2007年中国GDP达到2.932万亿美元，与德国十分接近，占世界的比重达到6.0%；我们估计即使是在人民币对欧元贬值的情况下，中国2008年也会超过德国居世界第三位。以购买力平价法（PPP）计算，2002～2006年中国GNI占世界的比重由12%提高到15.2%，居世界第二位，仅次于美国，而且与美国的相对差距由1.7倍缩小为1.3倍（见表3）；2007年GDP达到11.168万亿美元，占世界比重达到16%，与美国相对差距缩小为1.2倍；我们估计在2015年之前中国将超过美国成为世界GNI（PPP计算）第一大国。[①]

表3　五大国总国民收入（GNI）变化（2002年和2006年）

	2002年				2006年			
	汇率法（10亿美元）	占世界比重（%）	PPP（10亿美元）	占世界比重（%）	汇率法（10亿美元）	占世界比重（%）	PPP（10亿美元）	占世界比重（%）
中国	1439	4.4	6，056	12.3	2641.6	5.4	10153	15.2
印度	504	1.5	2，716	5.5	906.5	1.9	4217	6.3
日本	3970	12.1	3，525	7.2	4900	10.1	4229	6.4
德国	1996	6.1	2，174	4.4	3018	6.2	2623	3.9
美国	10469	31.9	10，468	21.2	13446	27.7	13233	19.9
世界	32785	100.0	49，288	100.0	48481.8	100	66596	100

资料来源：2002年数据来源于World Bank，WDI，2007，CD－ROM；2006年数据来源于世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》（中文版），北京，清华大学出版社，2008年。

① 参见胡鞍钢：《中国如何缩小与美国GDP相对差距》，载《国情报告》，2007年7月6号，第24期。

（二）对外贸易跃上新台阶，国际位次迅速提升

对外贸易总额跃上新台阶，成为全球第三大贸易国。2007 年进出口总额 21738 亿美元，突破 2 万亿美元大关，比 2002 年增长了 2.5 倍，年均增长 28.5%，世界排名从 2002 年的第六位上升到第三位。我们估计在 2010 年之前中国对外贸易总量就要超过德国，成为世界第二大贸易国。2006 年中国商品出口额占世界的比重达到 8%，居世界第三，与最高的德国（9.2%）只差 1.2 个百分点。

2007 年德国出口总额为 1.4 万亿美元，中国为 1.218 万亿美元。中国将很快超过美国，追上德国，居世界第一位。中国已成为全球第二大制成品出口中心，最重要是成为第二大高科技产品出口中心。中国已经成为新兴的世界制造业中心，2006 年制成品出口额占世界比重达到了 9.9%，居世界第二，仅次于德国（占世界比重 10.2%）；在 2008 年中国有可能超过德国，居世界第一位。中国还是世界高技术产品制造与出口的中心，五年间中国高技术产品出口迅速增长，2007 年高技术产品出口额为 3478 亿美元，相当于 2002 年（828.47 亿美元）的 4.2 倍，占全部货物出口总额的 28.6%。高技术产品进口额为 2870 亿美元，净出口为 608 亿美元。这表明中国已经**从世界高技术产品净进口国迅速转向净出口国，进而转向净出口大国，已经成为名副其实的世界第二大高技术产品出口国，排在美国之后，而且与美国之间的相对差距越来越小**（见表 4）。[1] 到 2010 年中国有可能超过美国，居世界第一位。

中国也成为世界进口的第三大国。2001～2005 年中国累计进口为 21727 亿美元，我们估计 2006～2010 年累计为 5.78 万亿美元。中国对全球市场的贡献越来越大，已经具有举足轻重作用，为全球创造了巨大规模的市场需求与就业需求。

外汇储备跃上新台阶，成为全球外汇储备第一大国。2007 年末国家外汇储备余额达到 1.53 万亿美元，比 2002 年增长 434%，年均增长 37.7%。超过日本成为全球外汇储备最多的国家。

① 2006 年美国高技术出口额比中国高 10%，但中国 2007 年的出口额已经高于美国 2006 年的数额。

表 4　　五大国出口额占世界比重（2006 年）　　单位:%

	商品出口额占世界比重	制成品出口额占世界总量比重	高技术产品出口额占世界比重
中国	8.0	9.9	11.3
印度	1.0	0.9	0.2
日本	5.4	6.6	5.4
德国	9.2	10.2	7.1
美国	8.6	9.4	12.5
世界	100.0	100.0	100.0

计算数据来源：世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，北京，清华大学出版社，2008 年。

（三）中国已经成为世界经济增长的发动机与稳定器

过去五年是中国综合国力不断提高的五年，是中国国际地位迅速提升的五年。中国经济总量占全球的比重和位次大大提高，中国的外贸占世界的比重与位次大大提高，中国在世界越来越成为举足轻重的国家，中国越来越成为全球经济与进出口贸易的发动机与稳定器。

以汇率法计算，2002～2007 年中国经济增长对世界的贡献率达到 14.7%，仅次于美国（25.7%）成为世界第二大经济增长的贡献者（见表 5）。若以购买力平价计算，根据世界银行驻华首席代表、经济学家 David Dollar 的研究，1990～2005 年间，中国对世界新增 GDP（以 PPP 计算）的贡献率为 28%，居世界首位，美国的贡献率是 19.3%，居世界第二位，两国合计对过去 15 年来世界经济增长的贡献接近一半。[①]

中国也成为世界贸易增长的新的发动机，对全球贸易增长的作用日益凸显。根据 WTO 提供的材料，2000 年到 2006 年世界货物出口贸易年平均增长率为 11%，中国为 25%，美国与日本为 5%，德国为 12%。

中国经济规模日益扩大同时保持宏观经济高度稳定，也使其越来越成为世界经济增长的稳定器，1997～2002 年世界经济波动系数为 42%，2002～2007 年下降为 14.4%（见表 5），很大程度是由于中国宏观经济的高度稳定，成功避免了经济增长与对外贸易的大起大落。

① David Dollar, 2007, Asian Century or Multi－polar Century? Prepared for the Global Development Network Annual Conference: "The Rise of Asia?", Beijing, China, January 13－14.

表 5　　主要经济体对世界经济增长贡献率（1982～2007）　　单位:%

	1982～1987	1987～1992	1992～1997	1997～2002	2002～2007
中国	4.6	5.4	10.1	11.7	14.7
美国	36.7	24.7	34.7	34.1	25.7
日本	15.1	23.6	8.0	1.7	8.4
德国	3.8	8.8	2.8	3.9	1.3
英国	4.9	2.1	4.7	5.1	3.3
印度	1.4	2.0	2.6	2.8	4.2
世界	100	100	100	100	100

资料来源：根据 World Bank：WDI 2007，2006 年与 2007 年的经济增长率；中国数据根据国家统计局公布数据，其他国家根据 World Bank：Global Economic Prospects 2008 的预测数推算。

（四）人均福利水平跃上新台阶

中国人均总国民收入（GNI）在世界的位次不断上升（见表 4）。根据世界银行数据库，以汇率法计算，2002 年中国人均 GNI 为 960 美元，在可获得数据的 175 个国家（地区）中排第 106 位，2006 年为 2010 美元，已经接近下中等收入国家的平均水平（2037 美元）[①]；在可获得数据的 174 个国家（地区）中排名上升到 101 位，2007 年为 2211 美元，相当于原定 2020 年达到 3000 美元的近 4/5。按购买力平价法计算，2002 年人均 GNI 为 4520 美元，在可获得数据的 166 个国家（地区）中排名第 90 位，2006 年为 7740 美元，在可获得数据的 162 个国家（地区）中排名上升到第 72 位。

人类发展指数（HDI）也上了一个大台阶，过去五年中国从上中等人类发展向高人类发展过渡。2002 年中国的 HDI 为 0.745，在 173 个国家中排名第 94 位，2005 年中国的 HDI 为 0.777，在 177 个国家中排名提升到 81 位。从各个分项指标看，预期寿命为 72.5 岁，居第 68 位；成人识字率为 90.9%，居第 54 位；三级入学率为 69.1%，居 104 位；PPP 人均 GDP 为 6757 美元，居第 86 位。我们估计 2007 年中国的 HDI 为 0.79

① 按 2005 年标准看，下中等收入国家指人均 GNI 在 MYM876 – MYM3，465 的国家，见 World Bank，WDI（2007）CD－ROM。按世界银行最新标准，2006 年下中等收入国家人均 GNI 平均为 2037 美元，见世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，清华大学出版社，2008 年。

左右，接近0.8，2010年以前中国HDI将超过0.8，进入高人类发展水平（HDI大于等于0.8）国家行列。1950年中国的HDI为0.225，比当时的印度水平还低，为极低人类发展水平，1975年为0.525，进入中等人类发展国家行列，中国用了25年时间中国从极低人类发展水平进入中等人类发展国家行列，用了二十多年的时间，从下中等人类发展进入高人类发展，需要特别说明的是，迄今为止，HDI大于0.8的国家和地区总人口不足13亿人，到了2010年之后，世界高人类发展水平的人口突然之间增加一倍，这是进入21世纪之初最重大事件（见表6）。

表6　　中国人均GNI和HDI变化国际比较（2002～2006）

年份	人均GNI汇率法（美元）	位次	人均GNI，PPP（美元）	位次	HDI	位次
2002	960	106	4520	90	0.726	94
		(175c)		(166c)		(177d)
2006	2010	102	7740	72	0.79a	81b
		(174c)		(162c)		(173d)

资料来源：人均GNI数据，2002年来源于World Bank，WDI，2004，p14～p16；2006年来源于世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》（中文版），清华大学出版社，2008。HDI数据来源于UNDP，Human Development Reports（2007/2008）。注：a. 为作者估计的2007年数，b. 为2005年数，c为当年可获得数据的国家与地区数，d为UNDP公布的总国家与地区数。

三、经济发展的协调性增强

中国经济已经保持了三十年的高速增长，近五年增长速度进一步加快。中国经济如此强劲地高增长是否还能持续？如果能够的话，还能持续多久？国际、国内外许多人士都提出种种质疑。我们估计，中国经济在2008～2020年间仍将保持年均8%以上的潜在增长率。① 这一潜在增长率能否得到实现，则取决提高经济发展模式能否有效转变，以化解经济运行的潜在风险，降低各类矛盾冲突的经济成本。温家宝总理在十届全国人大五次会议记者会就谈道："我的脑子里充满了忧患。'名为治平

① 胡鞍钢：《创造世界经济奇迹：中国经济实力的定量评估》，《国情报告》，第19期，2007年5月25日。

无事，而其实有不测之忧'。中国经济存在着不稳定、不平衡、不协调、不可持续的结构性问题。"① 从事后评估来看，这五年期间中国经济仍然存在的“四不”结构性问题，但是在一定程度上得到了缓解，经济发展模式的协调性有所增强。

（一）需求结构协调性增强，消费需求拉动能力增强

2003 年至 2006 年，消费需求贡献率由 35.3% 上升为 39.2%；资本形成贡献率由 63.7% 下降到 41.3%；外贸贡献率由 1%，上升到 19.5%。2007 年 11.4% 的 GDP 增长率中，消费、投资、净出口分别拉动 4.4、4.3、2.7 个百分点，是七年来首次消费增长对 GDP 增长贡献超过投资（见表 7），这表明消费、投资、净出口需求结构正趋向协调发展，也证明我国采取的宏观调控政策发挥了作用。与此同时，我们也要看到，中国固定资产投资率过高的结构性问题并没有根本改变，在最终居民需求结构中农村居民消费比例继续下降，由 2002 年的 31% 下降到 2006 年 26.4%，没有实现温家宝总理 2003 年提出了通过增加农民消费来拉动内需的设想。

表 7　　三大需求对 GDP 增长的拉动与贡献（2002 ~ 2007）　　单位：%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
对 GDP 增长拉动						
最终消费	4	3.5	3.9	4	4.2	4.4
资本形成额	4.4	6.4	5.6	3.9	4.3	4.3
货物和服务净出口	0.7	0.1	0.6	2.5	2.2	2.7
对 GDP 增长贡献率						
最终消费	43.6	35.3	38.7	38.2	39.2	38.6
资本形成额	48.8	63.7	55.3	37.7	41.3	37.7
货物和服务净出口	7.6	1	6	24.1	19.5	23.7

资料来源：《中国统计摘要 2007》，2007 年数据来源于国家统计局：《2007 年国民经济与社会发展统计公报》，见国家统计局网站（www.stats.gov.cn）。

① 温家宝总理在十届全国人大五次会议记者会谈道：“所谓不稳定，就是投资增长率过高，信贷投放过多，货币流动性过大，外贸和国际收支顺差过高。所谓不平衡，就是城乡之间、地区之间、经济与社会发展之间不平衡。所谓不协调，就是一二三产业不协调，投资与消费之间不协调，经济增长过多地依赖于投资和外贸出口。所谓不可持续，就是我们还没能很好地解决节能降耗问题和生态环境保护问题。”新华社 2007 年 3 月 5 日北京电。

（二）经济发展效益增强，财政收入增长，财政赤字减少

五年间财政收入大幅度增长，2003 年中国财政收入首度突破 2 万亿元，2005 年突破 3 万亿元，2006 年接近 4 万亿元，2007 年突破 5 万亿元大关[①]，四年了翻一番还多，年平均增长速度达到 19.7%。财政收入占 GDP 比重由 2002 年的 15.7%，提高到 2006 年的 18.5%。财政收支状况良好，财政赤字规模由 2002 年的 3150 亿元，缩小为 2006 年的 1483 亿元，财政赤字占 GDP 比重由 2002 年的 2.6%，缩小为当 2006 年的 0.7%（见表 8）。

表 8　　中国财政收支状况（2002～2007）

	财政收入（亿元）	财政赤字 a（亿元）	财政收入占 GDP 比重（%）	财政赤字占 GDP 比重（%）
2002	18904	3150	15.7	2.6
2003	21715	2935	16.0	2.1
2004	26396	2090	16.5	1.3
2005	31649	2281	17.2	1.2
2006	38760	2163	18.5	0.7

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2007》。注：a. 为财政支出与财政收入的差额。

（三）强化协调经济发展与资源环境，节能减排取得初步进展

《国家“十一五”规划纲要》提出：2010 年与 2005 年相比单位 GDP 能耗下降 20%，主要污染物排放量下降 10%。温家宝总理后来又在 2006 年与 2007 年《政府工作报告》中郑重重申了这一发展目标。这一目标提出后，我国“十五”以来经济增长高消耗、高污染的方式得到初步转变，单位 GDP 能耗，2006 年下降 1.23%，2007 年下降 3.2%，累计已下降 4.4%。2007 年两大主要污染物也开始双双下降，其中，二氧化硫排放量同比下降 4.66%，化学需氧量同比下降 3.14%。

虽然节能减排取得了初步进展，但比原定目标还有很大差距，这反映了中国发展与资源消耗，与污染排放矛盾更加凸显，也反映了发展方式还没得到根本性转变。

---

① 据新华网 2007 年 11 月 19 日北京电，财政部部长谢旭人在全国财政工作会议上透露，今年前 11 个月，中国财政收入达到 48177 亿元，预计全年全国财政收入将超过 5.1 万亿元。

（四）经济发展区域协调性增强，地区差距扩大趋势得到初步遏制

我们以各省区真实人均GDP相对差异系数来刻画中国地区差距的历史演进发现：1978－1990年期间，该系数持续缩小，从1978年的0.95缩小到1990年的0.55，达到最低点。1991年后不断扩大，2000年扩大为0.72，2004年进一步扩大为0.75。但是在此之后中国地区差距出现缩小的迹象，相对差异系数2005年缩小为0.68，2006年进一步缩小为0.67（见图2）。这表明，一方面从2002年开始正式实施的西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起三大区域协调发展战略正在逐步发挥效果。另一方面，人口流动迁移可以产生各地区人均GDP“趋同”作用，表现为沿海地区人口不同程度增长，如2000～2006年期间广东增加了1597万人，浙江增加了384万人，北京、江苏和河北增加了224万人，而中西部地区总人口出现了下降的趋势，如四川减少433万人，湖北减少267万人，湖南减少220万人。① 这表明进入21世纪中国人口流动迁移规模愈来愈大，并从相对落后地区向比较发达地区转移并不断聚集。可能会成为缩小地区发展差距的新机制，同时沿海发达地区需要进一步优化开发，科学发展，为流动人口提供基本公共服务，让他们也分享发展、改革、开放的成果。

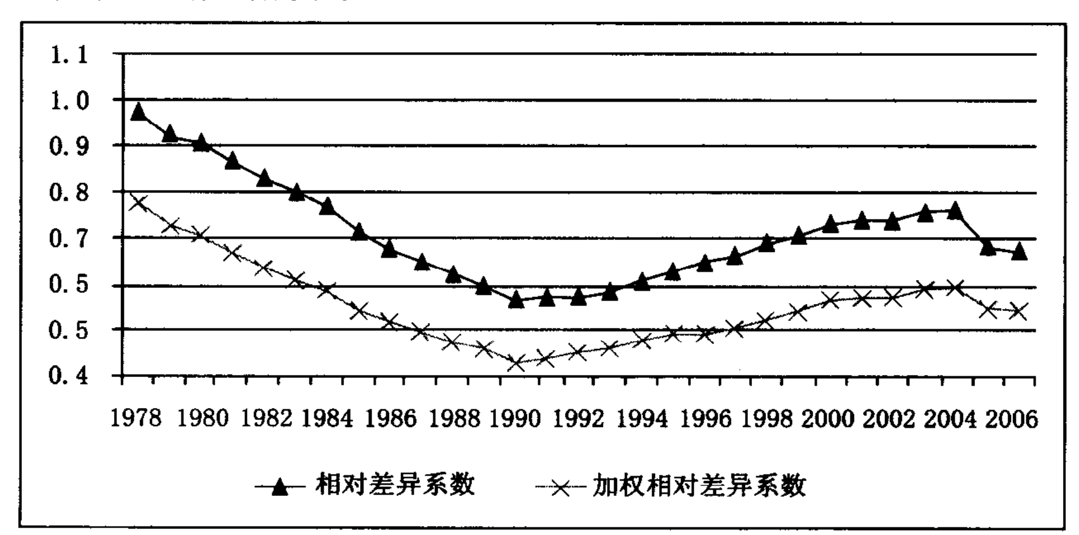


图2　改革开放以来各地区真实人均GDP相对差距（1978～2006）

说明：人均GDP按各地区1978年不变价折算。根据《中国统计年鉴》数据计算。

① 见《中国统计摘要》（2007），第41页，北京，中国统计出版社，2007年。

需要指出的是，改革开放后，中国虽然出现了严重的地区差距，但是这种差距不是停滞不前与飞速发展之间的差距，而是同样高速增长的地区之间，因相对速度不同形成的发展差距。我们根据世界银行数据和中国国家统计局的数据计算，1980～2005 年间，在统计样本数 128 个国家（地区）中人均 GDP 增长最快的是中国，年平均增长率达 8.55%，其次是韩国，增长率为 5.81%；在国内的 31 个省区中，人均 GDP 增长最慢的是青海，为 6.98%，但是它也比世界排名第二的韩国高出 1.17 个百分点。这表明如果将中国的 31 个省市区的人均 GDP 增长率列入世界 128 个国家（地区）中，前 31 位的都是中国各地区。

改革开放以来，中国经历了人类历史上规模最大，发展最迅速的“新五化”（工业化、信息化、城镇化、国际化、基础设施现代化）。这“新五化”在 2000 年以后全面加速，为中国发展创造了史无前例的机遇，也带来了史无前例的挑战。这也使得中国经济发展中的结构性问题，不可能在短期内完全消除。投资比例过高，消费需求不足，城乡、地区差距过大，资源消耗量大，污染排放高等将是中国发展很长一段时间都要面临的问题，这五年取得的成就为以后的进一步转变经济发展模式，由加快发展转向科学发展奠定了基础。

破解“四农”问题取得突破性进展

农业、农村、农民，“三农”问题大家已经耳熟能详，中国其实存在“四农”问题，除上述的“三农”问题外，还有一个农民工问题，这一问题正越来越突出，还是解决“三农”问题的重要突破口。“四农”问题事关经济社会建设的全局，它既是本届国务院工作的重中之重，也是发展的难中之难。本届国务院对“四农”问题关注最多，连续出台支农、惠农政策最多，在解决“四农”问题上颇有建树。

过去五年是中国“四农”问题取得突破性进展的五年。中国工业化、城镇化、劳动力的非农化进入新阶段，工业开始反哺农业，城市开始支持乡村。农业基础地位进一步巩固，粮食连年增产，成为世界谷物生产与非谷物农产品的第一大国，提前实现“十一五”规划目标。对于七亿多农村人口来说，过去五年是收入增长最快和得到实惠最多的时期之一，贫困人口数不断下降，农村基本实现了九年义务教育，人力资本

水平进一步提高。农村人口开始享有基本社会保障、基本公共服务，农村基础设施进入大规模建设时代。劳动力非农化步伐大大加快，农民工迅速增长，开始逐步得到与城里人同等“国民待遇”的公共服务（见表9）。

表9　　中国“四农”指标变化（2002～2007）

指标	2002	2003	2004	2005	2006	2007	新增量
粮食产量（亿吨）	4.57	4.31	4.69	4.84	4.97	5.02	0.45
耕地保有量（万公顷）	12593	12339	12244	12208	12177	12173	-420
农牧业税（亿元）f	321.5	334.2	198.7	59.4	45.3		
农业特产税（亿元）f	100	89.6	43.3		0		
农民纯收入（元）	2476	2622	2936	3255	3587	4140	1664
贫困人口（万人）	2820	2900	2610	2365	2148	1479	-1341
贫困发生率（%）	3.0	3.1	2.8	2.5	2.3	2.0	-1.0
新农合参合率（%）		3d		23.5	55.6e	85.7	82.7
农村居民最低生活保障人数（万人）	408	367	488	825	1593	3452	3044
农村特困救济人数（万人）a	1881	793	914	1067	776		
农村特困救户数（万户）	107	177	236	406	777		
农村养老保险人数（万人）a		5428	5378	5442	5374		
饮用水不安全人口减少数（万人）		1500g	1473g	1797g	2897g	3200c	
卫生厕所普及率（%）b		50.9				57	6.1
自来水普及率（%）b		58.2				64.1	5.9
城镇化率（%）	39.1	40.5	41.8	42.99	43.9	44.9	5.8
农村总人口数	78241	76851	75705	74544	73742	72750	-5491
农民工城镇医疗参保人数（万人）					2367	3131	

续表

指标	2002	2003	2004	2005	2006	2007	新增量
农民工工伤保障参保人数（万人）					2537	3966	

资料来源：a. 劳动和社会保障部，《劳动和社会保障事业发展统计公报》（2003～2006 年）b. 卫生部信息统计中心，《2003～2007 年我国卫生发展情况简报》。c.《2007 年全国将有 3200 万农村人口告别不达标水质》，载《人民日报》，2007 年 1 月 21 日。其它来源于，国家统计局，《中国统计年鉴 2007》，《中国统计年鉴摘要 2007》。d. 系全国第三次卫生服务调查数据。e. 据温家宝《2007 年政府工作报告》的数据推算。f. 财政部：《财政统计年鉴 2005》，2005 年与 2006 年数据为财政收支预决算数据，来源于财政部网站。2007 年数据全部来源于国家统计局：《2007 年国民经济和社会发展统计公报》，2008 年 2 月 28 日。

一、实现粮食连续四年增产，中国已成为世界农业生产最大国

本届国务院提出的农业发展目标主要包括提高农业综合生产能力，粮食综合生产能力达到 5 亿吨左右；严格保护耕地，耕地保有量不少于 1.2 亿公顷，基本农田总量不减少；发展现代农业，优化农业产业结构、产品结构等。

从实施情况来看，这些发展目标得到较好的实现。2007 年全年粮食总产量达到 50150 万吨，成为历史上第 4 个高产年，提前实现《国家“十一五”规划纲要》提出的综合生产能力达到 5 亿吨的目标。2004～2007 年四年粮食连续增产（见表 9），是 1985 年以来我国粮食生产首次实现连续 4 年增产，扭转了 1999～2003 年中国粮食生产连续下滑的局面。根据世界银行评价，中国的人均粮食消费水平已经达到世界中高水平。[①]

中国城镇空间、工业空间、农村居住空间的快速扩张以及生态环境的破坏，造成耕地面积持续下降，1996 年为 13004 万公顷，2002 年下降到 12593 万公顷，年均下降 68.5 万公顷，2007 年进一步下降到 12173 万公顷，2002～2007 年间，年均下降 84 万公顷，逼近 1.2 亿公顷（18 亿

① 世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第 62 页，北京，清华大学出版社，2008 年。

亩）的红线，进一步加强对耕地和基本农田的保护已刻不容缓。[①] 与此同时，我们也注意到本届国务院对耕地加强保护已经取得了显著效果，2002 年以来，耕地减少面积与净减少面积逐年下降，2007 年耕地减少面积仅 24 万公顷，是 2003 年的十二分之一，净减少面积仅 4 万公顷，是 2003 年的六十五分之一（见表 9）。

从国际比较看，中国已经是名副其实的世界农业生产第一大国。中国是世界最大的谷物生产国，也是世界最大的非谷物农产品国，中国生产了世界 67% 的水产品，主要是养殖型水产品，2005 年全国水产品总量达到 5106.1 万吨，其中人工养殖为 3393.5 万吨，占 66.5%，同时中国在高附加值农产品方面（指园艺、水产品、家禽）世界出口市场上后来居上，并处于主导地位。[②] 2003 ~ 2005 年期间的中国农业增加值是美国的 1.85 倍，是印度的 2.00 倍[③]，而中国的可耕地，永久性作物用地仅美国的 65%，印度的 68%。

中国农业还在经历一场前所未有的革命，既包括以增产为目标的绿色农业革命，也包括节地、节时为目标的大棚革命，还包括人工养殖水产品革命。中国不仅能够养活自己，也在养活全世界。根据世界银行报告，1980 ~ 2004 年期间，中国对世界园艺农业（指水果、蔬菜）增长贡献率最大，为 58%，其他 100 多个发展中国家的贡献率为 38%，而工业化国家（包括美国、欧盟等）贡献率仅为 4%。[④]

二、新农村建设取得重大进展，农村公共服务体系开始建立，农村基础设施大幅度改善

本届国务院提出的农村发展目标主要是：加强农村基础设施建设，到 2010 年基本实现乡镇与行政村通公路，解决 350 万户无电人口用电问题；构建农村社会保障体系，到 2010 年新农医保覆盖率要大于 80%；加

---

① 温家宝总理在作 2007 年《政府工作报告》时强调：“在土地问题上，我们绝不能犯不可改正的历史性错误，遗祸子孙后代。一定要守住全国耕地不少于 18 亿亩这条红线。”据新华社，2007 年 3 月 5 日，北京电。

② 世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第 60 ~ 61 页，北京，清华大学出版社，2008 年。

③ 按美元当年价计算。

④ 同上，第 60 页。

强农村卫生事业，到2010年解决1亿农村居民饮用水不安全问题。这些目标的提出本身就标志着，中国的农民开始从体制外公民（不享受公共服务）转变为体制内公民，也标志着中国城乡分割的“一国两制”开始逐步消除。这些目标的实施大大地改变了农村的面貌，开创了新农村建设的时代。

农村社会保障体系开始建立。2003年参加新农合人口只有2300万人左右，2005年也才1.75亿人，2007年达到了7.26亿人，参合率高达85.7%，提前实现了2010年大于80%的目标。2007年全国31个省区市都已经建立了农村最低生活保障制度，覆盖农村人口3452万人（见表9）。

农村饮用水不安全人口比率下降。五年间累计解决1.1亿农村居民饮用水不安全问题，2006~2007年两年间累计解决0.6亿人，预计超额完成“十一五”期间解决1亿人的目标（见表9）。

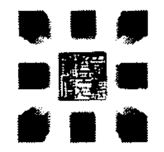
农村基础设施大幅度改善。根据全国第二次农业普查的结果，2006年末，全国46.1%的乡镇地域内有二级以上公路通过，95.5%的村通公路，98.7%的村通电，预计“十一五”规划制定的目标可以顺利完成。2006年末，97.6%的村通电话[①]，97.6%的村能接收电视节目，24.5%的村饮用水经过集中净化处理，15.8%的村实施垃圾集中处理，34.4%的村地域内有50平方米以上的综合商店或超市。按照世界银行《2008年世界发展报告：以农业促进发展》的数据，**中国能够使用全季节公路的农村人口比例为97%，是可获得数据的42个国家中最高的。这也反映中国在农村基础设施建设方面走在发展中国家的前列。**

以上数据表明，中国可能在世界上所有发展中国家中，不仅人均收入水平增长最快，而且农村现代化要素的人口覆盖率或普及量也处在前列。

三、农民收入增长最快，得到实惠最多的时期

按照“少取、多予、放活”的原则，本届国务院提出了增加农民收入，减少农民负担，减少贫困人口数，实施政府保障的农村义务教育，

① 据《中国统计摘要》(2007)，2002年全国已通固定电话的行政村比重为87.9%，2005年达到94.4%，基本实现了《国家“十五”计划纲要》的目标，2006年已通电话的行政村比重达到98.9%。见《中国统计摘要》(2007)，第169页，北京，中国统计出版社，2007年。



对农民进行技术培训等惠农目标。这些目标的实施取得了显著的成效。

农民人均纯收入快速增长。2002～2007年农民人均纯收入年均实际增长6.83%，超额实现年均增长5%的目标，同时这也是二十多来增收幅度最大的时期。按照国家统计局公布的数据计算，1987～1992年农民人均纯收入年均增长2.9%，1992～1997年年均增长5.4%，1997～2002年年均增长3.8%，都低于过去五年的增长速度。

农民生活水平再上新台阶。农村人口恩格尔系数不断下降，它是真正能够反映农村人口实际生活水平的指标。2002年为46.2%，到2006年又下降至43.0%，已经属于"小康"类型。其中全国31个省市自治区中已有12个省市这一系数低于40%，属于"富裕"类型。我们估计，到2010年这一系数将低于40%，意味着开始进入"富裕"阶段。此外，农村居民家庭每百户主要耐用品消费品拥有量不同程度提高，加速普及，尤其是彩电、摩托车（估计近1亿辆），移动电话（估计在1.4亿部）。①

贫困人口大幅度下降。按中国国家贫困线计算，2002年为2820万人，2007年下降到1479万人，总共下降1341万人，预计可以提前实现十七大提出的2020年基本消除绝对贫困人口的目标。世界银行充分肯定了中国农村改革对减贫的贡献，并作为成功的案例。②

农民税费负担大幅度下降。2006年基本实现农业税全免。根据财政部的数据，2006农牧业税额从2002年的321.5亿元下降到45亿元，农业特产税全部取消（见表9）。仅这一项措施，与1999年相比，农民减负总额达到1250亿元，人均减负约140元。③ 在农村实施真正意义的义务教育，到2007年在全国农村全部免除义务教育阶段的学杂费，使农村1.5亿中小学生家庭普遍减轻经济负担，并对农村贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生活费。

四、非农化步伐大大加快，成为解决"三农"问题的核心

本届国务院提出要继续推进城镇化，2010年城镇化率达到47%，加

---

① 《中国统计摘要》(2007)，第144页，北京，中国统计出版社，2007年。

② 参见世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第60～61页，北京，清华大学出版社，2008年。

③ 财政部：《2006年农村综合改革工作进展情况》，载财政部网站，农村综合改革工作动态专栏。

快农民工转移，前三年每年转移800万农业劳动力，后两年每年转移900万人，对农民工要公平对待，一视同仁，维护农民工合法权益，从2004年起，用三年时间基本解决建设领域历史上拖欠工程款和农民工工资的问题。

这些目标实际上构成了中国解决“三农”问题的核心战略，中国作为一个转型国家，“三农”问题的根本出路是产业工业化，人口城镇化与就业的非农化。“农民工”是实现就业非农化，农民市民化的重要途径，也是实现工业反馈农业，城镇支持乡村的重要纽带。“农民工”问题是“三农”问题的核心，加速城镇化，加快转移农业劳动力，更加公平对待“农民工”也成为解决中国“三农”问题的核心战略。

这一战略是中国未来经济高增长的主要动力之一。简而言之，就是使农民从土地、农村永久性解放出来，使农民尽快变为非农业人口，特别是为那些具有初、高中文化水平的乡村青年，提供进城务工的机会。农业政策的重大转变凸显了在农村创造更多非农业经济就业机会，与此同时又大力促进在城市为农民工创造更多的就业机会，因而导致农村的劳动力减少，既提高了农业生产率，也提高了农民的收入。加速向现代农业转变，也加速了城镇化，为农民打开了就业的窗口与机会，同时也成为农民收入快速增长的重要原因。

从发展情况看，这一战略的实施取得了很好的成效。**首先是更大规模的农业劳动力转移**。根据蔡昉等人估计，2002年全国城镇劳动力市场上的农民工约为1.047亿人，占城镇就业人数比重的42.3%，到2006年农民工达到1.321亿人，[①] 已占城镇就业比重的46.7%，四年净增2742万人，平均每年净增685.5万人。[②] 今后还要再转移1.5亿左右，使目前的农业劳动力（2006年为32561万人）下降到1.7亿（即1952年的水平）。

其次是农村人口与农业劳动力的加速下降。据世界银行估计，世界

① 根据第二次全国农业普查数据，2006年农村住户户籍劳动力中离开本乡镇外出务工人员达到1.3亿人，其中在本县务工的占80.8%。

② 蔡昉、都阳、赵长保：《中国加入WTO后地区劳动力市场一体化－以家庭数据为依据》，载Ross Garmant，宋立刚主编：《中国市场化与经济增长》，第118页，北京，社会文献出版社，2007年。

农村人口在2020年左右达到最高峰，而后下降，从不同的国家来看，东亚国家在90年代初期开始下降。[①] **中国是世界发展中国家中率先出现农村人口，农业劳动力绝对数大幅度下降的国家之一。**从1995年农村人口达到最高（85947万人），随后开始下降，2002年为78241万人，年均下降1100万人，2002年以后进一步下降，2002～2006年间下降4500万人，年均下降1125万人。农业劳动力1991年达到最高（39098万人），随后持续下降，2002年为36870万人，年均下降203万人，2002年以后大幅度下降，2006年32561万人，2002～2006年间下降4309万人，年均下降1077万人。

按照世界银行数据[②]，印度农村人口还在持续增加，并于2004年超过中国，成为世界农村人口第一大国，2004年印度农村人口数为7.72亿，占总人口比重的71.3%；中国为7.57亿，占总人口比重的53.0%。我们估计中国农村人口继续下降，到2020年将减少到5.88亿左右，印度的农村人口还将持续上升，两者差距进一步扩大。中国城镇人口1960年以来就持续上升，1975年达到1.6亿超过美国成为城镇人口第一大国，2005年中国城镇人口达到5.62亿，比位居第二的印度多2.13亿，2007年中国城镇人口达到了5.94亿人。**这对中国的基本国情产生深远与重大的影响。尽管目前中国仍然是世界总人口最多的国家，也是城镇人口最多的国家（是印度的1.68倍），但农村人口已居世界第二位，排在印度之后（见图3）。**

第三是大大增加的农民人均纯收入。2004年温家宝总理提出用三年时间基本解决建设领域历史上拖欠工程款和农民工工资的问题。这项措施收到了很好的成效，农民工工资拖欠现象得到明显遏制，近几年共清理补发农民工工资约430多亿元。

全国农民工平均工资由2004年539元上涨为2006年的946元，增长了76%，估计2006年度全国农民工工资收入为14757.6亿元，相当于全国农民纯收入总额（26451亿元）的55.8%。据国务院农民工办主任杨志明介绍，2007年农民工月人均工资性收入超过千元，农民工工资性收入已占到输出地农民人均纯收入的三分之一，占新增长纯收入的一半

① 世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第29页，北京，清华大学出版社，2008年。

② 中国数据系《中国统计摘要》与《中国人口统计年鉴》数据。

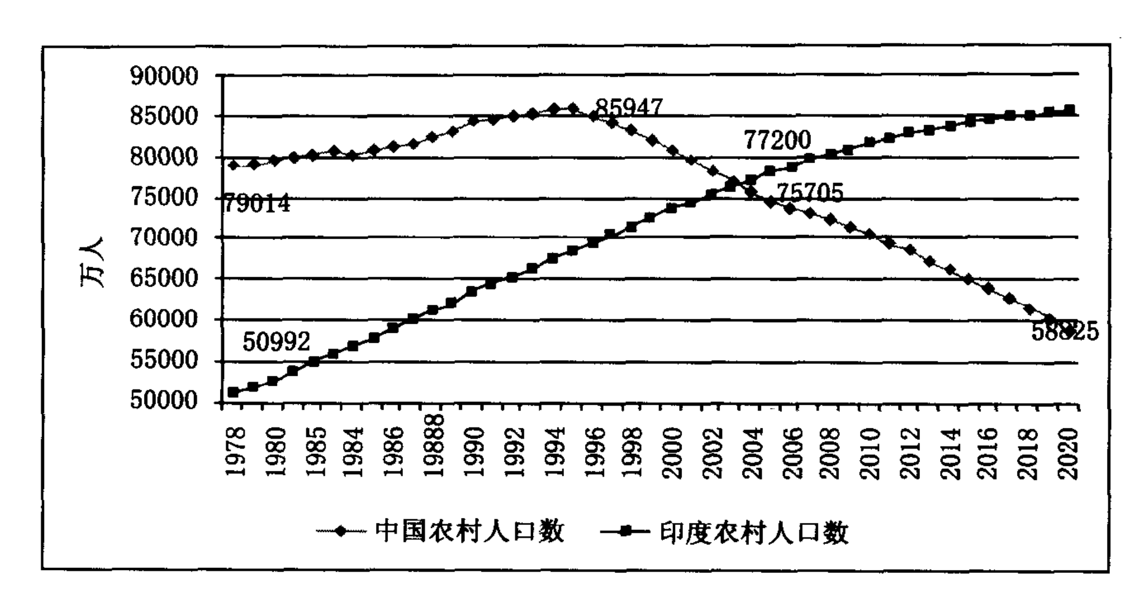


图 3 中印农村人口数（1978 - 2020）

说明：印度数据来源 World Bank：WDI（2007）；中国数据系《中国统计摘要》（2007），第 39 页；2005 年以后数据为作者估计。

以上。[①]

第二次农业普查结果也表明，**中国的 1.3 亿农民工不仅仅是保持中国经济低成本优势的劳动力大军和生力军，也是一支具有一定文化水平的人力资源大军，已经成为中国发展的宝贵财富。**据第二次农业普查资料，2006 年中国农村外出从业劳动力平均受教育年限已达到 8.67 年，而农村劳动力平均受教育年限也达到了 7.77 年，而且各地区之间的差异很小（见表 10）。从国际比较看，中国农村劳动力受教育年限在发展中国家处于较高的水平。根据世界银行估计，东亚和太平洋地区农村男性受教育年限刚刚超过 6 年，是世界各地区最高水平，其余地区（如撒哈拉以南非洲、南亚、中东、北美、拉丁美洲及加勒比海地区）仅为 4 年。[②]

① 《人民日报》，2008 年 3 月 4 日。

② 世界银行：《2008 年世界发展报告：以农业促进发展》，中文版，第 218 页，北京，清华大学出版社，2008 年。

表 10　　农村劳动力和农民工文化程度构成（2006）　　单位:%

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农村劳动力					
文盲	6.8	4.6	6.7	10.7	2.6
小学	32.7	28.3	29.8	41.0	33.2
初中	49.5	53.9	52.0	39.7	56.7
高中	9.8	11.8	10.4	7.5	6.4
大专及以上	1.2	1.4	1.1	1.1	1.1
平均受教育年限（年）	7.773 (0.48a)	8.175	7.881	7.098	8.028
农村外出从业劳动力					
文盲	1.2	0.9	1.1	1.7	0.5
小学	18.7	15.0	16.5	24.9	20.1
初中	70.1	70.9	73.0	65.5	71.8
高中	8.7	11.4	8.4	6.9	5.9
大专及以上	1.3	1.8	1.0	1.0	1.7
平均受教育年限（年）	8.670 (0.23a)	8.919	8.718	8.367	8.631

资料来源：国务院第二次全国农业普查领导小组办公室，中华人民共和国国家统计局：《第二次全国农业普查主要数据公报》，2008 年 2 月 27 日。注：a. 括号内为各区域间的标准差。

这表明中国的九年义务教育已经显示效果，并使中国农村劳动力和农民工的人力资本水平在发展中国家中处于领先地位。农民工已经成为支撑中国经济增长的重要人力资源，根据我们测算，农民工人口数虽然只占全国的 10%，但人力资本总量已经占到全国的 13% ~14%。[1]

改善民生成最大政绩

关注民生是本届国务院的核心议题和公开的政治承诺。2007 年 2 月春节时节，温家宝总理到辽宁考察提到，关注民生，首先关注最困难的

① 人力资本量指 15 ~64 岁人口数量与 15 岁以上人口的平均受教育年限的乘积。2005 年我国的人力资本总量是 82.7 亿人年，2006 年农民工人力资本总量是 11.3 亿人年，后者占前者的 13.7%。

群众，要解决群众最直接、最紧迫的问题，必须让群众看得见、摸得着、信得过。他明确提出“让百姓安居乐业”。[①] 党的十七大报告提出建设服务型政府，要“着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”

这表明，关注13亿人民的民生问题就是政府的最大政绩。**本届政府特别是2007年温家宝总理的《政府工作报告》，突出体现了政府职能已由追求经济增长转向解决民生问题，从而实现由增长型政府向公共服务型即民生型政府的转型。**[②] 中国到20世纪90年代中期已经基本解决了“吃饭”与“贫困”两大基础民生问题，此后中国开始进入“小康”阶段，**最大的民生问题就转化为解决就业问题、教育问题、安居问题、健康问题以及社会保障问题。这些都是涉及人口最多、关系切身利益最直接的重大问题。现在我们很多民生问题，已经不是典型意义的发展中国家的问题，而是发达国家的问题。**所以，我们目前提到的这些民生问题，在发达国家也没有得到很好的解决。**中国政府已经意识到，解决这些问题要量力而行，尽力而为，根据国情条件来解决。因为中国公共资源包括公共服务设施，给世界上五分之一人口提供基本公共服务，这是很大的一个挑战。**

一、巩固民生之本，促进更加充分就业

充分就业是我国全面建设小康社会的重要目标之一，十六大提出要实现有中国特色的充分就业目标，十七大报告进一步提出“社会就业更加充分”的新要求。中国充分就业目标，不仅要促进就业与再就业，还要新增大量城镇就业岗位，加快转移农业劳动力。

2003~2007年，中国城镇新增就业数逐年增加，是改革开放以来新增就业数与净增就业数最多的时期。五年间城镇新增就业5197万人，年均新增就业1039万人；净增就业4570万人，年均净增914万人，是改革开放以来增加最快的时期（见图4）。城镇登记失业人员的数量仍在增加，但速度明显放缓。1984年中国城镇登记失业人员数达到最低，为

① 新华社，北京，2007年2月17日电。

② 中国新闻社，北京，2007年3月5日电。

235.7万人，2002年扩大到770万人，2007年为847万人。城镇登记失业率控制在预期的4.6%目标以内，2003～2007年城镇登记失业率平均为4.2%，其中2007年为4.0%（见表1）。

再就业目标较好实现，“下岗洪水”逐步回流。进入20世纪90年代以后，特别是1996年后，中国出现了“下岗洪水”、“失业洪水”。1996－2005年间，国有企业累计下岗职工人数多达4760多万，目前来看，随着国有企业改制的进程已经大部分完成，中国的“下岗洪水”已经基本结束。[①] 2003～2007年，2500万下岗失业人员实现了再就业，接近1998～2005年八年累计国有企业下岗职工数（2661万人），大约有650万就业困难人员实现了再就业。(见表9)

就业结构进一步优化。2002～2006年，城乡就业结构进一步优化，城镇就业人口占全国就业人口的比重由33.6%上升到37.1%，乡村就业人口所占比重则由66.4%下降到62.9%；三次产业就业结构优化，第一、第二和第三产业就业人员的比重由50∶21.4∶28.6转变为42.6∶25.2∶32.2。

就业促进繁荣，劳动力工资收入快速增长。据统计，2002～2006年我国在岗职工平均工资从12422元增加到21001元，扣除价格上涨因素，实际年平均增长率为12%。

中国就业问题面临着多维挑战，既有企业改制等转型就业问题，也有农业劳动力转移问题与青年就业问题。**这一时期也出现了高等教育毕业生的就业洪水，它既是最大规模的就业洪水，也是世界最大规模的人力资源财富，解决好了就是财富，解决不好就是问题。中国已经解决了世界最大规模的下岗洪水，正在解决世界最大规模的农民工就业问题，也将解决高等教育毕业生就业洪水问题。**

2020年前中国还处于人口红利期，同时也处于就业挑战期，最近劳动社会保障部提出了2020年更加充分就业目标：“就业总量将由现在的7.6亿人提高到8.5亿人左右。新增就业每年保持在1500万左右，在总体规模上能够使新增劳动力得到基本消化，城镇调查失业率控制在6%

---

① 中国国有企业下岗职业人数峰值出现在1997年为929.3万人，而后逐年下降，2005年下降到61万人。

以下，城镇登记失业人数1200万左右（城镇登记失业率4%左右）。”①这一目标的实现将基本解决中国就业领域的民生问题，也将最大程度的实现我国人力资源的开发与利用。

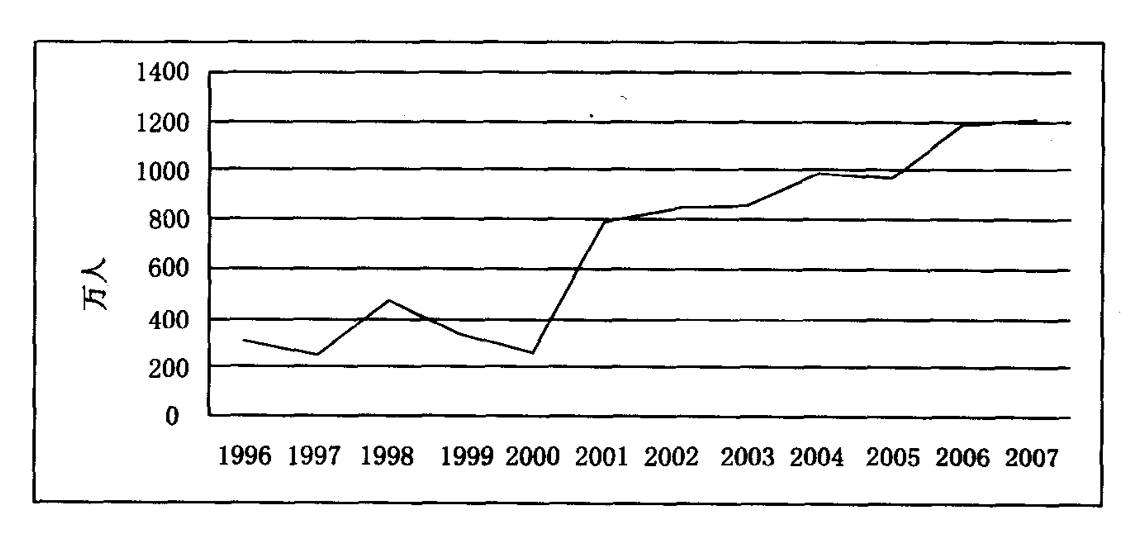


图4 城镇新增就业人数（1996～2007年）

资料来源：国家统计局，《国民经济与社会发展历年统计公报》。

二、夯实民生之基：从人力资源大国迈向人力资源强国

温家宝总理在2007年政府工作报告中着重指出，教育是国家发展的基石，教育公平是重要的社会公平。要坚持把教育放在优先发展的战略地位，加快各级各类教育发展。政府的关注点也从原来主要关注城市，转向关注农村，尤其是农村的贫困子弟；不仅关注基础教育，也关注职业教育。**“让所有孩子都能上得起学，都能上好学”②，这是温家宝总理代表中国政府作出的重要承诺。**

《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》提出：2010年，中国小学净入学率保持99%以上，初中毛入学率达到98%以上，高中教育毛入学率达到80%左右，高等教育毛入学率达到25%左右。③ 从目前情况来看，预期这些目标可以实现。

① 劳动与社会保障部：《实施扩大就业的发展战略实现社会就业更加充分研究报告》，来源于劳动与社会保障部网站。

② 温家宝总理在十届人大五次会议上作《2007年政府报告》时的讲话，新华网，北京，2007年3月6日电。

③ 汝信等主编：《2008年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，第5页。

中国各级教育覆盖的人口规模进一步扩大。 2006 年中国初中毛入学率达到 97%，已经接近“十一五”规划期末目标，高中阶段毛入学率达到 59.2%，比 2002 年提高了 16.4 个百分点，高等教育毛入学率达到 22%，比 2002 年提高 7 个百分点（见表 11）。

受教育机会日益成为普遍可获得的公共产品。 教育占公共支出的比重提高，2007 年财政预算内教育支出 6461 亿元，占 GDP 2.6%，不但在农村推行了国家保障的义务教育，还多方面多层次推动教育公平，2007 年国务院决定设立励志奖学金，扩大高校助学金，职业教育助学金，这项政策惠及全国 1800 多所高校约 400 万名学生和 1.5 万所中等职业学校约 1600 万名学生。[①]

教育不仅是民生之基，也是国家长远发展的基石。随着进入老龄化社会，中国在人力资源数量上的优势将逐步消失[②]，只有通过大力发展教育，更大程度促进教育公平，通过国家财政大规模投入，通过财政转移支付，支持基础教育、职业教育发展，建立国家奖学金、助学金、助学贷款制度支持高等教育发展，推动基本公共教育服务均等化，不断地解决教育公平问题。我们相信很快就能得到教育投入的红利，实现从人力资源大国向人力资源强国迈进！

表 11　　各级教育毛入学率（2002～2006）　　单位:%

年份	初中（12～14 周岁）	高中阶段（15～17 周岁）		高等教育（18～22 周岁）
		职前	全口径	
2002	90	38.4	42.8	15
2003	92.7	42.1	43.8	17
2004	94.1	46.5	48.1	19
2005	95	50.9	52.7	21
2006	97		59.2	22

注：高中阶段职前统计范围包括：普通高中、职业高中、普通中专和技工学校。高中阶段全口径统计范围包括：普通高中、职业高中、成人高中、普通中专、成人中专和技工学校。

资料来源：《中国统计摘要》（2007），第 197 页，北京，中国统计出版社。

① 同上。

② 2000 年我国已进入老龄化社会，即 65 岁以上人口比重超过 7%，2015 年达到 9.35%，2040 年达到总人口的 1/5。

三、强健民生之需：建设全民健康社会

健康不安全已经成为中国人类不安全最大的挑战之一，也是建立全民健康社会、全面建立小康社会最重要的任务之一。**保证人民的卫生健康是中国今后20年全面建设小康社会的核心目标之一，即让十几亿人口过上更健康、更长寿、更幸福、更高质量的生活。**[①] 党的十七大报告强调健康是人全面发展的基础。明确提出要全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设，建设覆盖城乡的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系 要建设人人享有基本医疗卫生服务”的框架体系。

过去五年，中国向建设全民健康社会又迈出了坚实的一步。**居民健康状况进一步改善。**居民平均期望寿命，2000年为71.4岁，2005年提高到73.0岁，增加1.6岁；孕产妇死亡率，2003年为51.3/10万，2007年下降到36.6/10万；婴儿死亡率2003年为25.5‰，2007年下降到15.3‰（见表12）。

医疗资源大幅度提高。卫生机构总数有所增加，2007年底，全国卫生机构数达31.5万个，与2003年比较增加2.4万个。卫生人力总量增加，主要是医护人员增加，2007年底，全国卫生人员数达570万人，乡村医生和卫生员约95万人；与2003年比较，卫生人员增加42.5万人。医院和卫生院床位增加，2007年底，全国医院和卫生院床位总数达327.9万张，比2003年增加32.4万张（见表12）。

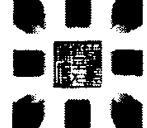
四、铸造民生之盾：构建“阳光普照”的社会保障体系

温家宝总理在在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时强调：要加强就业和社会保障工作，进一步扩大社会保险覆盖面，特别要做好外资、私营等非公有制企业和城镇灵活就业人员的参保工作。

本届国务院提出完善社会保障体系，不断扩大社会保障覆盖面的发展目标。即到2010年，城镇基本养老、基本医疗、失业、工伤和生育保险参保人数分别达到2.23亿人、3亿人、1.2亿人、1.4亿人和8000万

---

① 胡鞍钢主编：《透视SARS：健康与发展》，北京：清华大学出版社，2003年，20页。



人以上。[①] 2007 年底，分别达到 1.95 亿人、1.7 亿人、1.125 亿人、1.12 亿人、7000 万人。[②] 从实施情况来看，这一目标得到较好实现。

表 12　　中国卫生发展情况（2003～2007）

指标	2003 年	2007 年	变化量
预期寿命（岁）	71.4a	73b	1.6
婴儿死亡率（‰）	25.5	15.3	-10.2
孕产妇死亡率（人/十万人）	51.3	36.6	-14.7
卫生机构总数（万个）	29.1	31.5	2.4
卫生人员数（万人）	527.5	570	42.5
卫生机构床位数（万张）	295.5	327.9	32.4
卫生费用占 GDP 比重（%）	5.47	4.82	-0.65

资料来源：根据卫生部信息统计中心，《2003～2007 年我国卫生发展情况简报》的有关数据整理。注：a. 2000 年数，b. 2005 年数。

社会保障覆盖面扩大。2007 年末全国参加城镇基本养老保险人数为 20107 万人，超额完成计划 3%，比 2002 年末增加 5370 万人，覆盖比例从 2002 年 29.3% 扩大到 33.9%。参加城镇基本医疗保险的人数 22051 万人，超额完成计划 30%，比 2002 年增加 12650 万人，覆盖比例从 2002 年 18.7% 扩大到 37.1%。参加失业保险的人数 11645 万人，超额完成计划 4%，比 2002 年增加 1463 万人。参加工伤保险的人数 12155 万人，超额完成计划 9%。参加生育保险的人数 7755 万人，超额完成计划 11%（见表 13）。

社会保障水平进一步提高。从 2003 年起，中央财政每年安排专项资金，支持地方解决企业军转干部等生活困难问题；再次提高革命伤残人员等优抚对象的抚恤补助标准。从 2005 年起全国约有 4000 万企业离退休职工养老金连续三年上调，2007 年国务院再次决定，养老金再连续三年上调，累计上调六年使企业退休人员养老金平均水平每月超过 1200 元。[③]

① 参见《劳动和社会保障事业发展"十一五"规划纲要（2006 年～2010 年）》。

② 参见《关于印发 2007 年劳动和社会保障事业发展计划的通知（劳社部发［2007］4 号）》。

③ 《人民日报》，2008 年 2 月 25 日。

表 13　　城镇社会保障情况（2002～2007）

指标	2002	2003	2004	2005	2006	2007	新增量
基本养老保险人数（万人）	14737	15507	16353	17488	18766	20107	5370
覆盖比例（%）a	29.3	29.6	30.1	31.1	32.5	33.9	4.5
基本医疗保险人数（万人）	9401	10902	12404	13783	15732	22051	12650
覆盖比例（%）a	18.7	20.8	22.9	24.5	27.3	37.1	18.4
失业保险人数（万人）	10182	10373	10584	10648	11187	11645	1463
覆盖比例（%）b	41.1	40.5	40.0	39.0	39.5	39.7	-1.4

资料来源：根据《中国统计摘要》（2007），第 197 页数据计算，北京，中国统计出版社，2007。注：a. 为占城镇人口的比例，b. 为占城镇就业人口的比例。

五、广筑民生之所：全球最大规模的住宅革命

2007 年 3 月温家宝总理在《政府工作报告》中提出："房地产业对发展经济、改善人民群众住房条件有着重大作用，必须促进房地产业持续健康发展。"2007 年 12 月 5 日中央经济工作会议提出：要完善住房保障体系，加快廉租住房建设，改善和规范经济适用房制度，着力解决城市低收入家庭住房困难。2007 年 8 月，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发［2007］24 号）发布，第一次以国务院文件的形式强化了住房保障制度，着力解决低收入家庭住房困难是完善政府公共政策职责的具体体现。

2002～2007 年城乡住宅面积总量与人均量都实现了较大幅度的增长。2005 年城市住宅总面积为 146.7 亿平方米，人均住宅面积 26.1 平方米，比 2002 年提高 3.3 平方米，增长了 15.8%。自有住房拥有率 2006 年为 87%，比 2002 年提高了 5 个百分点。2006 年农村住房总面积为 226 亿平方米，比 1990 年提高了 76 亿平方米，人均住房面积 30.7 平方米，比 2002 年提高了 4.2 平方米，增长 15.5%（见表 14）。

五年间出现了城乡居民住宅迅速增长，出现了人类历史上空前的住宅革命。这是由于：第一，中国城市化进程加速，第二，人均收水平不断提高；第三，住宅支出具有高增长弹性，出现了人均住宅面积不断提高。第四，住宅私有化形成人们对未来私人财富特别是不动产的需求，最后住宅贷款制度的建立也使得人们可以预先消费与投资。

从历史比较来看，根据英国皇家事务研究所最新报告预测，**到 2020**

年，中国住宅面积存量可能等于2002年时欧盟15国所有既有房屋保有量的总和。[①] 与此同时出现两个问题，第一是如何解决低收入人口住房问题，第二是住房节能问题。这两个问题中国政府都正在积极解决之中，制定了廉租房，经济适用房，节能型住宅等各项政策。

表14　中国城乡住宅面积（1978～2007）

	城市人均住宅建筑面积（平方米）	农村人均住房面积（平方米）	城市总住宅建筑面积（亿平方米）	住宅商品房销售面积（亿平方米）	农村总住房面积（亿平方米）
1978	6.7	8.1	11.6		64.0
1990	13.7	17.8	41.2		149.8
2002	22.8	26.5	114.5	23702	178.4
2003	23.7	27.2	124.1	29779	182.1
2004	25.0	27.9	135.7	33820	189.3
2005	26.1	29.7	146.7	49588	221.4
2006		30.7		55423	226.0
2007				69104	

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴2004》，《中国统计年鉴2007》。

我对这五年的总体评价是：这是经济总量、对外贸易、综合国力再上新台阶的五年，人民生活水平不断提高，明显改善的五年，各项社会事业蓬勃向上，文化事业繁荣发展的五年，中国经济稳定、社会稳定、民族团结的天下大治的五年，还是中国迅速崛起，国际影响日益扩大，国际威信日益提高的五年，同时也为下一届国务院的下一步发展夯实了新物质基础，实力基础（包括软硬实力），特别是为2020全面建设小康社会奠定了新的基础。

五年的成功经验

过去五年是中国政府领导十几亿中国人创新探索“中国之路”迈出新步伐的五年，是中国政府宏观调控更加成熟并卓有成效的五年。它实际上是中国政府与人民不断响应发展挑战的过程，同时也是理论与实践

① 查塔姆研究所（英国皇家国际事务研究所）：《气候变化－中国与欧洲能源与气候安全相互依存性》，第17页，2007年11月。

相结合，物质不断变精神，精神不断变物质的过程。

我们体会中国之所以能够成功最根本原因是发展理念的成功转型，提出了“以人为本”的科学发展观；其次是政府职能的成功转型，从增长型政府向公共服务型与民生型政府转变；最后是政府自身能力的加强，包括宏观调控，解决“四农”问题与民生问题的能力，以及应对危机的能力。

一、观念创新是最大的创新，战略决策的成功是最大的成功，本届党中央与国务院提出的“科学发展观”和“和谐社会”，是中国最宝贵的精神财富和最重要的无形资产

科学发展观是积新中国近六十年发展经验教训之总结，也是通过应对 SARS 公共卫生危机之收获，既符合中国国情，也顺应全球发展趋势，是对我们所面临的重大政治、经济、社会挑战的一个积极响应或主动回应。诸如城乡差距扩大、地区发展差距扩大、经济发展与社会发展的不协调、资源环境与发展不协调、经济增长与就业增长不协调、国内经济与国际经济不平衡等。

科学发展观作为中国新一代发展战略，强调以人为本，要求协调发展、全面发展、可持续发展。本届政府最重要的经验就是以科学发展观来指导与统率各方面的工作。

正是由于坚持科学发展观，过去五年才能实现既好又快的发展，也才能为未来的持续发展奠定更好更坚实的基础。科学发展观是着眼全局，面向长远的中国发展的大战略，是中国全面实现小康社会、构建社会主义和谐社会的根本宗旨，已经成为十几亿中国人民最宝贵的精神财富。

二、宏观调控日臻成熟，既保证了中国宏观经济稳定，也促进了世界经济繁荣

中国在高速经济增长中保持宏观经济稳定至关重要，只有稳定增长才可能是持续的增长。中国政府的宏观调控日趋成熟，本届国务院宏观调控的重要经验可以概括为“四个结合”：稳定性与适应性相结合，连续性与灵活性相结合，总量性与结构性相结合，国际与国内相结合。

首先是要稳定性与适应性相结合。保持宏观政策的稳定是经济稳定

的重要前提，同时也需要根据实际情况变化对宏观政策进行适应性调整，本届国务院鉴于投资规模已经很大、社会资金增加较多等新形势，由1998年以来的一直实行的积极财政政策及时转向松紧适度的稳健财政政策，就是宏观调控适应性的最好体现。

其次是要连续性与灵活性相结合。本届国务院的稳健货币政策、扩大内需等宏观政策表现出很强的连续性与延续性，但在每年根据需要，也有一些当年宏观调控重点的临时性政策，同时它在固定资产投资控制方向与幅度上也体现了相当灵活性，这也表明中国领导人的宏观调控“艺术”更加得心应手。

第三是总量性与结构性相结合。本届国务院宏观调控的一个重要特点是用科学发展观来指导宏观调控，“有保有压”，调控既有总量性也有方向性。通过宏观调控来促进科学发展，消除影响经济发展的结构性因素，不是单纯的总量控制，而是总量控制与结构性控制的结合。

最后是国际与国内相结合。中国的宏观经济已经处于一个全球化的开放条件下，同时中国宏观经济也对其他国家产生深刻影响。在经济全球化条件下，宏观调控要考虑国内因素做好内部协调，更需要考虑国际因素，主动加强国际间的宏观经济政策合作与协调。例如与我国三大贸易体欧盟、美国、日本建立战略性经济对话机制，并取得了积极的成果。

中国经济持续繁荣使中国成为世界主要利益相关国，在稳定世界经济中发挥着越来越重要的作用。我国之所以能在稳定世界经济中发挥着越来越重要的作用，一方面缘于我国宏观经济保持良好发展，在世界经济中的比重日益上升，成为世界经济增长的第二大发动机，世界贸易增长的第三大发动机，世界外汇储备第一大国；另一方面则是我国经济波动系数相对世界其他国家和地区表现得更为稳定，也成为世界经济增长和贸易增长得“稳定器”。

中国宏观经济稳定是典型的公共产品，十几年前（指1993年）我们称之为中国的国家公共产品，十年后已经成为亚洲地区的公共产品，进而成为全球的公共产品。宏观经济调控一定意义上是艺术，作为转型国家，中国还需要不断地学习，不断提高和改善宏观调控能力。本届国务院既汲取了前两届国务院宏观调控的成功经验，也创新了新的宝贵经验。

三、改善民生成为最大政绩，实现增长型政府向公共服务型即民生型政府的转型

如何进一步界定在市场经济转型条件下政府的作用，如何根据变化了的国内外形势主动调整政府目标和职能。本届政府关心民生问题，突出体现了政府职能已由追求经济增长转向解决民生问题，从而实现由增长型政府向公共服务型即民生型政府的转型。GDP 增长是市场而非政府的政绩，政府这方面主要职责是进行宏观调控，政府最大的政绩是解决民生问题。越是基层政府，公共服务职能就越多。本届国务院已将关注点由 GDP 转向人，这是一个重大的改变。经济增长和民生问题并不一定必然联系，除非政府的方针政策有助于解决民生，因此我们可以看到昬届政府它定位为公共挍务型政府？它本质上報是要解决老百姓或者人民群众最关切的最现实的那些民生问题。也就是说从追求经济增长型政？转向解决民生问题政府主要职能是提供公共服务、公共产品和公共投资把更多的人力、物力、财力投入用于解决民生问题之中。

对十三亿大国人口而言，有众多的民生问题。什么是最主要的民生问题呢？党的十七大报告首先将中国民生主要问题概括为：学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。[①] 对此，我们将上述表述进一步总结为五大民生问题：就业是民生之本，教育是民生之基，健康是民生之（必）需，社保是民生之盾，安居是民生之（住）所。这些都是涉及人口最多、关系切身利益最直接的重大问题。

五大民生目标，实际上是“以人为本”科学发展的最好体现，它既是安民目标（构建和谐社会），也是富民目标（发展好人民的最根本利益），还是强民目标（提升中国最宝贵的人力资源）。它是投资于人民，服务于人民，造福于人民，更是着眼长远。投资未来的发展战略。

过去五年为中国建设服务型政府与民生型政府奠定了一个比较好的基础。从上一届政府到本届政府，特别是这一届政府，改变了以往农村提供基本公共产品方面、公共财政方面、公共投资方面的严重缺位，开始归位。

---

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，2007 年 10 月 15 日。

四、粮食定则天下定，农民富则国家安，农民工兴（起）则国家强

作为世界上人口最多的国家，“三农”问题一直是中国历届国务院工作的重中之重。早在爆发“大饥荒”之初，国务院副总理陈云同志就写下了“粮食定、天下定；粮食紧，市场紧”的名言[①]，道出农业在我国现代化建设中不可动摇的基础地位。近五十年过去了，尽管农业占国民经济比重愈来愈低，但是农村人口仍占多数，温家宝总理2007年4月在江西考察时说到“农民富、国家安”，道出了新农村建设的全局战略意义。[②]“三农”问题之外还有一个农民工问题，它正越来越突出，成为破解“三农”问题的主要途径之一。只有平等对待、善待农民工，才能加速推进城镇化进程，加速农业劳动力向非农业劳动力转移，不断提高农业劳动生产率，也才能逐步根本解决“三农”问题，也才能逐步根本改变城乡“一国两制”的局面，趋于真正大同之治。

“三农”问题的本质很明显是“一国两制”问题，即中国于20世纪50年代建立的城乡两种不同身份居民的制度安排，让农民工处在一个“既不着（农）村，也不着城（市）”的环境里，使农民工个人收入转移支付、个人及家庭的公共服务形成一个巨大缺口，农村的面貌长期得不到改变，城乡生活水平持续扩大。解决“四农”问题，就是要解决长期以来政府的严重缺位，即公共服务体系与公共服务职能中存在对农村歧视与不公正的问题，使七亿农村人口，一亿多农民工真正获得公共财政、公共服务、公共投资的“阳光普照”。

本届政府是出台各项惠农、支农政策最多的一届政府，举其大者有以下五项惠农良政或新政。第一是取消农业税，终结农民种田交税的历史。第二是“两免一补”，成为农村实施真正义务教育的里程碑。第三是构建农村公共服务体系，终结农民无社会保障，基本不享受公共服务的历史。第四是加大“新农村建设”投资力度，开创农村基础设施大建设时代。第五是取消对农民歧视性政策，代之以保护性、鼓励性政策。

---

① 陈云：《给中央财经小组各同志的信》，1959年4月，载《陈云文选》，第三卷，125页，北京，人民出版社，1995年。

② 温总理说：“农民富、国家安”，这是个真理。农民富了，可以扩大内需，这是我们的特殊国情，任何国家都不能比。农民富了，整个社会才能进入小康。我们要把政策更多地向农村倾斜，把投资更多地向农村转移，真正让农民富裕起来。据新华社，2007年4月22日电。

（见附表5）进一步“服务农民”，“投资农民”，“反哺农民”，“转移农民”，“减少农民”，最终“惠及农民”是本届国务院的一个突出特色和一条重要经验，也是中国需要长期坚持的重大战略。

五、主动识别危机、积极应对危机、化危机为契机

英国历史学家汤因比曾经分析了历史上为什么有的文明曾昌盛过，但又很快的衰落了，而有的文明却能保持长盛不衰，就是因为他们对挑战有不同的回应，凡是能够对危机做出迅速反应的国家都保持了繁荣，反之则会走向衰落。温家宝总理在总结抗击SARS经验时也说：“一个聪明的民族是一个善于学习的民族，特别是在困难中学习。因此，重要的不是成绩，而是经验、教训和启示。对今年的工作，始终保持清醒的头脑，‘安不忘危，治不忘乱’，要有忧患意识。”[①]

对中国这样快速转型的大国来说，危机是常态，应对危机是能力。五年间中国经历了SARS公共卫生危机，松花江水污染事故、无锡蓝藻等环境危机，最近还遭遇了历史罕见的冰冻雨雪灾害。这些危机或冲击的特点是，既不可测，又不可控，是不以人们的意志而发生、发展的。中国经济发展所遇到的危机之多、影响之大、冲击面之广，超过我们的预料。但是在这些年，中国的经济发展态势一直良好，也超过我们的预期。这是因为，在连续不断的危机中，中国政府对于经济的宏观调控能力不断加强，中国的企业对外部冲击的调整能力和反应能力不断加强，中国经济增长的自主能力也在不断加强。

危机是不可预测的，但是危机却是全民学习的最好课堂，应对危机更是提高全民能力的最好机会。本届国务院通过应对危机，转变发展观念，加快提出了科学发展观；通过应对危机，提高危机应对能力，构建应急管理体系。

从危机中学习，从危机提高能力，不断提高政府利用政治优势和组织优势，有效地动员和整合社会力量、社会资源，有效地识别危机、控制危机、处理危机，化危机为进一步发展的契机。

① 温家宝总理在十届人大二次会议答记者问。据新华社北京2004年3月14日电。

附表 1　　新中国历届国务院

届次	任期	总理
政务院	1949 年 10 月—1954 年 9 月	周恩来
第一届国务院	1954 年 9 月—1959 年 4 月	周恩来
第二届国务院	1959 年 4 月—1965 年 1 月	周恩来
第三届国务院	1965 年 1 月—1975 年 1 月	周恩来
第四届国务院	1975 年 1 月—1976 年 1 月 1976 年 1 月—1978 年 3 月	周恩来 华国锋
第五届国务院	1978 年 3 月—1980 年 9 月 1980 年 9 月—1983 年 6 月	华国锋 赵紫阳
第六届国务院	1983 年 6 月—1987 年 11 月 1987 年 11 月—1988 年 4 月	赵紫阳 李鹏
第七届国务院	1988 年 4 月—1993 年 3 月	李鹏
第八届国务院	1993 年 3 月—1998 年 3 月	李鹏
第九届国务院	1998 年 3 月—2003 年 3 月	朱镕基
第十届国务院	2003 年 3 月 -2008 年 3 月	温家宝

资料来源：根据中国人大新闻网，中央人民政府网相关资料整理。

附表 2　　建国来历届政府宏观经济状况比较（1950～2007）　　单位：%

	GDP 增长率	波动系数	财政收入占 GDP 比重	CPI	城镇登记失业率	外贸依存度
政务院（1950－1954）	9.8	83	27.6－>30.2	5.3		7.9－>9.9
第一届（1955－1958）	11.9	63	30.2－>33.3	0.4		9.9－>9.8
第二届（1959－1964）	－0.5	－3227	33.3－>32.0	2.0		9.8－>6.7
第三届（1965－1974）	7.2	121	32.0－>35.9	－1.3		6.7－>10.2
第四届（1975－1977）	4.8	118	35.9－>37.0	1.1		10.2－>9.0
第五届（1978－1982）	8.3	28	37.0－>37.9	2.9	5.3－>3.2	9.0－>22.5
第六届（1983－1987）	12.0	20	37.9－>35.1	5.5	3.2－>2.0	22.5－>32.8
第七届（1988－1992）	8.4	54	35.1－>27.3	9.7	2.0－>2.3	32.8－>43.3
第八届（1993－1997）	11.4	17	27.3－>14.5	13.2	2.3－>3.1	43.3－>39.0
第九届（1998－2002）	8.3	7	14.5－>19.4	－0.4	3.1－>4.0	39.0－>47.7
第十届（2003－2007）	11.4	6	19.4－21.0a	2.6	4.0－>4.0	47.7－>69.3b

注：a. 为 2003～2006 年，b. 为 2003～2005 年。资料来源：对外依存度数据来源于 World Bank，2007，World Development Indicators，CD－ROM；2007 年数据来源于国家统计局：《2007 年国民经济与社会发展统计公报》，见国家统计局网站（www.stats.gov.cn）；1978～2006 年数据来源于国家统计局，《中国统计年鉴》（2007）；1953～1977 年数据来源于国家统计局《新中国五十五年统计资料汇编》。

附表3　　中国宏观调控政策（2003~2007）

年份	财政政策	货币政策	投资	需求结构	其他
2003	积极	稳健	保持投资较快增长	扩大内需，扩大消费需求	1. 加大金融对经济发展的支持力度 2. 财税增收节支
2004	积极	稳健	适当控制固定资产投资规模	扩大内需，扩大消费需求	缓解能源、原材料和运输的供求矛盾
2005	稳健	稳健	控制固定资产投资规模	积极扩大消费需求	保持价格稳定
2006	稳健	稳健	保持固定资产适当规模，有保有压	扩大内需，重点扩大消费需求	
2007	稳健	稳健	保持固定资产投资适度增长，优化结构，提高效益	扩大内需，重点扩大消费需求	促进房地产业持续健康发展

资料来源：根据朱镕基：《政府工作报告》（2003），温家宝：《政府工作报告》（2004，2005，2006，2007）整理。

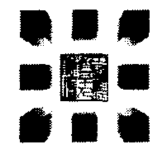
附表4　　第八届－第十届国务院民生领域财政收支比重　　单位：（%）

	支农支出占财政支出比例	科教文卫支出占财政支出比例	社会保障支出占财政支出比例	政策性补贴支出占财政支出比例	农业税占税收比例
第八届（1993－1997年）	6.46	21.2	2.31	5.76	4.90
第九届（1998－2002年）	5.06	18.1	9.82	4.75	3.80
第十届（2003－2007年）a	5.32	18.2	10.85	2.98	3.52

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》，2007年。注：a. 为2003年~2006年。

附表5　　中国惠农政策（2001~2007）

实施时间	主要政策	受益地区和人群
2001	整村推进	贫困村
2001	一费制改革	农村中小学
2001	中小学布局调整	农村中小学
2001	森林生态效率补偿	生态保护区



续表

实施时间	主要政策	受益地区和人群
2002	农村医疗救助	农村贫困人口
2002	退还林和退牧还草	山区和牧区
2003	农村低保	农村特贫人口
2003	农村特贫救助	农村特贫人口
2003	新型合作医疗	农村人口
2003	粮食主产区粮食、良种和农机补贴	粮食主产区粮食生产者
2004	农村税费改革（四减免）	农村人口
2004	劳动力培训转移	贫困县
2004	产业化扶贫	贫困地区
2004	西部地区两基攻坚计划	贫困地区
2004	解决农民工欠薪问题	农民工
2005	加大对农村基础设施投入	农村人口
2006	保障农民工权益政策	农民工
2006	集体林权制度改革	农民
2006	政府保障的农村义务教育	农村义务教育年龄阶段的学龄儿童
2007	农村最低生活保障制度	农村生活困难人群

资料来源：中国发展研究基金会：《中国发展报告 2007：在发展中消除贫困》，中国发展出版社，2007 年，第 92 页。温家宝：《政府工作报告》（2003～2007 年）。